

## § 2 Der Friede im Volk – Die andere Seite des Friedens\*

*Reinhard Mußgnug*

Wenn vom Frieden die Rede ist, ist so gut wie immer der Friede *zwischen* den Völkern gemeint. Über den Frieden *in* den Völkern reden wir dagegen, wenn überhaupt, so nur selten. Gewiß sind wir uns bewußt, daß auch der Frieden *im* Lande zerbrechen und in einen Bürgerkrieg umschlagen kann. Aber diese Gefahr scheint – jedenfalls hier zu Lande – schon seit langem gebannt, und mit den Bürgerkriegen, die in fernen Ländern, in Mali, Niger, Myanmar, Haiti toben, finden wir uns ab wie die Osterspaziergänger in *Goethes* Faust:

„Man steht am Fenster, trinkt sein Gläschen aus  
Und segnet Fried' und Friedenszeiten“.

Der Glaube an den sicheren inneren Frieden hat jedoch derart oft getrogen, daß wir uns nicht allzu fest auf ihn verlassen sollten. So begannen mit dem „Ewigen Landfrieden“ *Kaiser Maximilians I.* von 1492 eineinhalb Jahrhunderte blutiger Religionskriege. Sie gingen zwar mit dem Westfälischen Frieden von 1648 zu Ende. Der innere Friede, der mit ihm allenthalben in Europa einzog, wurde jedoch durch die Französische Revolution gebrochen. In Deutschland begann mit ihr die unruhige Epoche des Vormärz. Sie gipfelte in den Unruhen von 1848, die in Baden und Preußen Blutopfer gefordert haben. Das Kaiserreich *Wilhelms II.* endete 1918 mit bereits weit mehr als nur bürgerkriegsähnlichen Machtkämpfen zwischen Links und Rechts. Die Weimarer Republik hat nur um die Mitte der 20er- Jahre mit sich in Frieden gelebt; angesichts der steten Gewaltbereitschaft ihrer nationalsozialistischen und ihrer linksradikalen Gegner war aber selbst dieser

---

\* Das Manuskript stellt eine überarbeitete Version eines Vortrags dar, den der Verf. im Rahmen des Evangelischen Forums im Johanneshaus in Heidelberg-Neuenheim gehalten hat.

kurzfristige Friede nie gesichert. Selbst dem inneren Frieden der Bundesrepublik drohte Gefahr, als ihr Ende der 60er-Jahre des vergangenen Jahrhunderts die RAF den Bürgerkrieg erklärte.

Das dämpft die Zuversicht, daß uns der innere Frieden mittlerweile auf immer und ewig garantiert sei. Derzeit droht ihm zwar keine akute Gefahr. Latente Gefahr droht dem Frieden im Volk jedoch so gut wie immer und überall. Drum tut Not, nicht nur darüber nachzudenken, was den Frieden unter den Völkern fördert. Wir müssen uns auch mit dem Frieden im Volk beschäftigen.

## I. Das staatsphilosophische Ringen um den inneren Frieden

Zunächst eine Binsenweisheit: Wer Nachbarn hat, kann mit ihnen in Streit geraten. Daß daraus Unfrieden entsteht, verhüten die Regeln des guten Benehmens, die unsern Umgang miteinander prägen; und für diejenigen, die sich nicht gut benehmen, gelten Rechtsnormen, deren Mißachtung durch Strafen geahndet wird. Darauf gründet sich der innere Frieden aller zivilisierten Nationen. Er beruht zum einen auf den gesellschaftlichen Regeln von Sitte und Anstand und zum andern auf den staatlichen Normen von Gesetz und Recht. Beides schützt zuverlässig vor dem Unfrieden, der dort herrscht, wo das Recht des Stärkeren den Menschen seinem Mitmenschen zum Wolf macht. „*Homo homini lupus*“ lautet die Formel, auf die *Thomas Hobbes*, einer der Kirchenväter der Staatsphilosophie, das gebracht hat. *Hobbes* beschreibt den vorzivilisatorischen Zustand der Menschheit, in welchem die Menschen Raubtieren glichen, die miteinander in dauerndem Krieg aller gegen alle, im „*bellum omnium contra omnes*“, leben.

Ein Blick in die Geschichte des Ringens um den inneren Frieden lehrt, wie dieser vorzivilisatorische Urzustand überwunden wurde.

### 1. „Der Ewige Landfrieden“ von 1492

Am Anfang steht der erwähnte „Ewige Landfrieden“ Kaiser *Maximilians I.* aus dem Jahr 1492. *Maximilian* hat ihn ausgerufen, weil die Privatkriege des niederen Adels, die man zur Unterscheidung vom Krieg zwischen den Völkern „Fehde“ nannte, zur Landplage geworden waren. Das Fehde-Verbot des Landfriedens half dem ab, indem es an die Stelle des archaischen

Rechts des Stärkeren das genauer urteilende Recht der besseren Gründe setzte. Der Kampf mit der Waffe um das stärkere Recht hatte dem Streit mit Argumenten um das bessere Recht zu weichen.

Das war ein epochaler Fortschritt. Er markiert die Wende vom Mittelalter zur Neuzeit. Aber der Landfriede hatte eine Schwachstelle: Er scheiterte, als mit der Reformation der Kampf um den „rechten Glauben“ ausbrach. Es gab keine Rechtsnorm, die verbindlich festgelegt hätte, wer in diesem Kampf das bessere Recht auf seiner Seite hatte: *Martin Luther* oder der *Papst*. Den Religionskriegen des 16. und 17. Jahrhunderts konnte Maximilians Landfriede daher keinen Einhalt gebieten.

## 2. Der Souverän als Hüter des inneren Friedens

Damit sah sich als einer der Ersten der um 1530 herum in Angers geborene *Jean Bodin* konfrontiert. Ihn hat 1572 das Erleben und knappe Überleben der Bartholomäusnacht zum Nachdenken über die Grundlage des sicheren Lebens in friedlichem Miteinander geführt. *Bodin* war von den Schergen *Katharina di Medicis* für einen Anhänger des Admirals *de Coligny* gehalten und um ein Haar erschlagen worden. Das hat sein staatsphilosophisches Denken geprägt. In seinem 1576 erschienenen Hauptwerk „*Les six livres de la République*“ findet er das Fundament des inneren Friedens im Lande in einer „höchsten Macht“, einem „*pouvoir souverain*“, lateinisch einer *summa potestas*, die über alles verbindlich entscheidet, worüber sich die Menschen uneins sind. Diese „höchste Macht“ liegt *Bodin* zufolge in der Hand des jeweiligen Herrschers, der „keinen Höheren über sich anerkennt“ und daher alle, die unter ihm stehen, zum Gehorsam zu zwingen vermag. Dies ist der Herrscher, den wir seither „den Souverän“ nennen. Dieser Souverän ist nicht nur souverän gegenüber den Herrschern anderer Nationen. Für *Bodin* weit wichtiger ist seine Souveränität im eigenen Volk, die wir seither als die staatsrechtliche „innere Souveränität“ von der völkerrechtlichen „äußeren Souveränität“ unterscheiden.

Die innere Souveränität gibt dem Souverän die Macht, „allen Untertanen ohne deren Zustimmung Gesetze aufzuerlegen“ so, wie er es für richtig hält. Deshalb kann der Souverän auch über den „rechten Glauben“ entscheiden. Auch darin haben seine Untertanen dem Souverän, um des inneren Friedens willen zu gehorchen. Tun sie das, so müssen sie gegebenenfalls zwar in der „falschen“ Religion leben; aber sie leben in Sicherheit.

Damit hat *Bodin* den Grund gelegt, auf dem sich der moderne Staat zum souveränen Staat einer Rechtsgemeinschaft des inneren Friedens entfaltet hat. Zwar bleiben auch in der Friedensgemeinschaft des souveränen Staates Konflikte unvermeidbar. Diese Konflikte können jedoch nicht zum Bürgerkrieg entarten, weil der Souverän sie mit seinem Machtspruch löst.

Wichtig war *Bodin* nicht, wer der Souverän ist oder wem dieses Amt gebührt; ihm kam es allein darauf an, daß es einen Souverän gibt. *Bodin* erwartete vom Souverän aber, daß er den Geboten Gottes folgt. Das zog der Souveränität eine Grenze, die sie an sich nicht kennen sollte. Wenn der Souverän gottgefällig handeln muß, setzt ihn das dem Zweifel an der Gottgefälligkeit seines Handelns aus. Auch wenn die Untertanen dem Souverän zu gehorchen haben, so gibt es eben doch einen Maßstab, an dem sie sein Handeln messen und ihm gegebenenfalls Widerstand entgegensetzen können. Vollkommen souverän ist diese Art der Souveränität somit nicht.

### 3. Die *Hobbes*-These

Damit hat ein Jahrhundert später *Thomas Hobbes* aufgeräumt. In seinen Augen widerspricht die Forderung, der Souverän habe nach Gottes Gebot zu handeln, der Quintessenz der Souveränität, ihrer Unangreifbarkeit. „*Auctoritas non veritas facit legem*“, wörtlich übersetzt „Die Macht, nicht die Wahrheit macht das Gesetz“ lautet die Formel, mit der *Hobbes* dem abhalf.

Was *Hobbes* damit gemeint hat, verlangt eine freiere, mehr auf den Sinn als auf den kurz angebundenen Wortlaut achtende Übersetzung: „Der Grund für die Verbindlichkeit der Gesetze ist nicht ihre Gerechtigkeit, sondern allein die gesetzgebende Gewalt des Souveräns“.<sup>1</sup> Hieraus folgt: Den Gesetzen, die der zur Gesetzgebung berufene Souverän erläßt, darf keiner den Gehorsam verweigern. Auch wer ein Gesetz für ungerecht hält, bleibt an sein Gebot gebunden, und das selbst dann, wenn er stichhaltige Gründe gegen dieses Gesetz ins Feld führen kann. Denn der Souverän kann den Frieden in seinem Land nur aufrechterhalten, wenn ihm alle ohne Wenn

---

<sup>1</sup> Interpretierende Übersetzung angelehnt an *M. Disselhorst*, *Levithan*, Reclam-Ausgabe 1970, S. 322.

und Aber gehorchen. Dürften die Untertanen die Gerechtigkeit der Gesetze hinterfragen, so drohte das Chaos. Weil die Menschheit so gut wie nie über das, was gerecht oder ungerecht, weise oder töricht ist, einer Meinung ist, bräche über jedes Gesetz ein Streit aus, der die Verbindlichkeit der Gesetze und die Unangreifbarkeit des Souveräns aus den Angeln hebt und – in letzter Konsequenz – in den vorzivilisatorischen Krieg aller gegen alle, den „*bellum omnium contra omnes*“, führt.

Nimmt man das für Theorie, so leuchtet es ein. Bohrt man tiefer, so beunruhigt es: Kann es wirklich gänzlich belanglos sein, ob ein Gesetz gerecht oder ungerecht oder am Ende gar manifest ungerecht, unvernünftig, böse ist? Bibelfeste Christen sollte das freilich nicht irritieren. Denn der Apostel *Paulus* sagt im 13. Kapitel des Römerbriefs mit anderen Worten, aber in der Sache genau das Gleiche:

„Jedermann sei untertan der Obrigkeit. Denn es ist keine Obrigkeit außer von Gott. Darum: Wer sich der Obrigkeit widersetzt, der widerstrebt Gottes Anordnung.“

Das hat der *Hobbes*-Formel sogar voraus, daß *Paulus* sein „Gesetz ist Gesetz“ plausibel begründet: So wie Gott uns Menschen erschaffen hat, leben wir in Gemeinschaft unter einer Obrigkeit, die Gott zugleich mit uns Menschen mitgeschaffen hat. Es ist also Gottes Wille, daß wir uns dieser Obrigkeit ohne Murren unterwerfen. Interpretatorische Winkelzüge schließt das Pauluswort aus. *Paulus* verlangt deutlich, daß wir der Obrigkeit – in seinem Falle *Kaiser Augustus*, ein alles andere als gottgefälliger Herrscher – ohne Widerspruch gehorchen. Denn mit dem Widerspruch beginnt die Auflehnung, die *Paulus* unmißverständlich als Verstoß gegen Gottes Gebot geißelt.

#### 4. Kritik am Umgang mit *Paulus* und *Hobbes*

Gleichwohl ist Kritik sowohl an *Paulus* als auch an *Hobbes* angebracht. Diese Kritik richtet sich freilich nicht gegen ihre Botschaft. Sie richtet sich dagegen, wie unsre Obrigkeiten jahrhundertlang mit dieser Botschaft umgegangen sind: Sie haben sie mißbraucht, um ihre Macht zu festigen und vor allem um ihre Macht zu entgrenzen. *Friedrich Wilhelm I.*, der Vater *Friedrichs des Großen*, hat das 1716 drastisch und drohend auf den Punkt gebracht: „Ich stabilisiere die Souveränität und setze die Krone fest wie einen rocher von bronze“. Wie er so haben die absoluten Monarchen des 17. und

18. Jahrhunderts den Frieden in ihren Ländern mehr erzwungen, denn gehgt. Ab dem 19. Jahrhundert folgte das mittlerweile mündig gewordene Bürgertum der monarchischen Obrigkeit allerdings nicht mehr bedingungslos in paulinischer Demut. Es forderte Mitsprache und Rücksichtnahme auf seine Vorstellungen von dem, was dem Gemeinwohl dient. In England, in den jungen USA und in Frankreich erkämpften sich die Bürger damit Gehör. In Deutschland und Österreich herrschte dagegen das „System Metternich“ mit Pressezensur, Vereinigungsverboten und Demagogieverfolgung. Die Karlsbader Beschlüsse des Jahres 1819, auf die sich das „System Metternich“ gründete, waren zwar beim Bürgertum verhaßt. Aber die Regierungen und ihre Unterstützer priesen sie als Garant der Ordnung und die Ordnung als Garantin des Friedens. *Goethe* ist einer der Zeugen, die erahnen lassen, daß das keineswegs nur Gegner, sondern auch namhafte Befürworter hatte. In seinen Erinnerungen an die Belagerung von Mainz, an der er im Troß des *Herzogs von Sachsen-Weimar-Eisenach* teilgenommen hatte, gab er am 26. Juli 1793 zu Protokoll: „Es liegt nun einmal so in meiner Natur, ich will lieber eine Ungerechtigkeit begehen, als Unordnung ertragen.“

Dieses brutale Plädoyer für die Priorität der Ordnung vor der Gerechtigkeit erschreckt. Aber es steckt in ihm ein wahrer Kern: Ordnung geht zwar keineswegs über Gerechtigkeit. Aber Gerechtigkeit bedingt Ordnung. Wir dürfen die Ordnung nicht vergöttern. Aber wo Unordnung herrscht, kann Gerechtigkeit nicht gedeihen, und wo die Gerechtigkeit verkümmert, gerät der Friede im Volk in Gefahr. Das ist die unverändert gültige Botschaft *Jean Bodins*.

Von der Obrigkeit und ihrer Souveränität machen wir uns heute allerdings ein deutlich konkreteres Bild, als das *Bodin* getan hat. Was *Bodin* allzu abstrakt die „höchste Macht“ genannt hat, nennen wir heute den „souveränen Staat“. Aber es bleibt *Bodins* Verdienst, das Entstehen dieses erst durch seine Souveränität modern gewordenen Staats eingeleitet und ihm nicht nur die Verteidigung des Friedens unter den Völkern, sondern auch und vor allem das Hüten des Friedens im Volk aufgetragen zu haben.

## II. Der souveräne Staat als Hüter des Friedens im Volk

### 1. Gewaltmonopol des Staates

Wo es an einem souveränen Staat fehlt, droht den Menschen Gefahr nicht nur für ihr Wohlergehen, sondern im ernstesten Sinne dieses Wortes Lebensgefahr. In den sogenannten *failed states*, den gescheiterten Staaten wie zum Beispiel Libyen, Libanon, Haiti, Syrien, in denen sich gewissenlose Warlords und entmenschte Söldnerhaufen um die Macht balgen, gibt es kein Leben in Frieden. Auch in den von Rauschgift-Kartellen, Korruption oder mafiosen Banden unterminierten Staaten wie Mexiko, Kolumbien oder Ecuador ist der innere Friede bedroht. Den inneren Frieden können nur die Staaten lückenlos garantieren, die ihre innere Souveränität lückenlos intakt halten. Italien tut das beispielhaft mit seinem energischen, mehr und mehr erfolgreichen Kampf gegen die Mafia.

Italiens Krieg gegen die Mafia ruft in Erinnerung, was zur Verteidigung des Friedens im Volk vor allem Not tut: Ein Staat, der seinen Bürgern ein sicheres Leben garantiert. Das setzt eine in sich gefestigte Rechtsordnung voraus, die das Fundamentalgebot „Niemandem Schaden zufügen“ – *neminem laedere* – in ein der Komplexität des modernen Lebens angepaßtes System von Geboten und von Verboten umsetzt. Den Ansatz dafür liefern die mosaischen Zehn Gebote. Das fünfte „Du sollst nicht töten“ und das siebte „Du sollst nicht stehlen“ stehen nach wie vor ganz oben. Sie zeigen, dass die friedenssichernde Funktion der Rechtsordnung allem voran ein kategorisches Gewaltverbot voraussetzt. Aber die Welt der modernen Technik und der arbeitsteilenden Wirtschaft braucht astronomisch viel mehr.

Private Gewaltanwendung nach Art der mittelalterlichen Fehden und der Bandenkriege der Gegenwart kann keine Rechtsordnung dulden. Sie kann private Selbsthilfe lediglich im Ausnahmefall der Notwehr zulassen. Im Übrigen hat sie die private Selbsthilfe dadurch entbehrlich zu machen, daß sie jedem, der sich in seinen Rechten gekränkt fühlt, effektiven Rechtsschutz durch wachsame Behörden und effektiv arbeitende Gerichte bietet.

Mit einem Total-Verzicht auf jegliche Gegenwehr ist dem Rechtsbruch freilich nicht beizukommen. Wenn der Rechtsbruch mit Gewalt daherkommt, braucht es Gegengewalt, um ihn in seine Schranken zu weisen. Der Verzicht auf Gegengewalt, gäbe der Parole „Frechheit siegt!“ freie Bahn.

Die skrupellosen Ganoven triumphierten über die friedfertigen Rechtstreuen. Gewalt zu unterbinden, die das zu verhindern sucht, wäre grundfalsch. Es gilt, diese Gegengewalt dadurch zu kontrollieren, daß wir sie strikt dem Staat vorbehalten.

Auf dieses staatliche Gewaltmonopol wollte *Jean Bodin* hinaus. Es rechtfertigt die staatlich kontrollierte Gewalt als *ultima ratio*, die den Frieden nicht bricht, sondern ihn dort, wo es Not tut, durchsetzt. Es geht um polizeiliche Kontrollen, Geld- und Freiheitsstrafen, Zwangsvollstreckungen, den Einsatz körperlicher Gewalt, im schlimmsten Fall um den Gebrauch von Schußwaffen und im allerschlimmsten Fall um den tödlichen Schuß auf einen anders nicht aufzuhaltenden Angreifer. Das alles ist unerfreulich nicht nur für den, den es trifft. Aber der Staat muß es um seines inneren Friedens willen einerseits bereit und andererseits unter seiner Kontrolle halten.

Eine konsequente Entwaffnung der Bürger gehört mit dazu. Das Beispiel der USA warnt. Innere Sicherheit und mit ihr der innere Frieden gedeihen nur dort, wo der Waffenbesitz im Wesentlichen dem Staat vorbehalten bleibt.

## 2. Soziale Sicherheit und innerer Frieden

Sicherheit für Leib, Leben und Besitz ist freilich nur der eine Faktor des Friedens im Staat. Der andere nicht minder wichtige ist die soziale Gerechtigkeit. Die Grundformel des römischen Rechts begnügt sich so denn auch nicht mit dem erwähnten *neminem laedere*, niemandem Schaden zufügen. Mit dem gleichem Gewicht fordert sie das *suum cuique tribuere*, jedem das seine geben. Auch damit greift sie ein weites Feld ab. Sie verlangt gerechten Lohn für jede Arbeit, Einsetzen der staatlichen Gemeinschaft für die, die ihren Lebensbedarf nicht aus eigener Kraft erwirtschaften können, Chancengleichheit für jedermann und die staatliche Sorge für all das, was die private Wirtschaft nicht bereitstellen kann, was aber für unser Überleben unverzichtbar ist und daher vom Staat bereitgestellt werden muß: Schul- und Hochschulbildung, Sozialversicherung und eine funktionierende Infrastruktur auf den Gebieten der Gesundheitspolitik, des Verkehrs, der Kommunikation.

Letzteres nennt die Fachsprache der Jursiten „Daseinsvorsorge“. Wird sie vernachlässigt, geraten Menschen in Not. Das drängt sie, sich zu nehmen,



was ihnen vom Staat vorenthalten wird. Daß daraus Bürgerkriege entstehen, wissen wir spätestens seit der französischen Revolution. Sie war ein Aufstand der Hungrigen. Daß die soziale Sicherheit und Chancengleichheit für alle zur inneren Sicherheit hinzutreten müssen, steht seither außer Frage. Art. 11 der Baden-Württembergischen Landesverfassung<sup>2</sup> zieht eine der Konsequenzen, die daraus gezogen werden müssen, aber allen Anzeichen nach noch immer nicht erfolgreich genug gezogen werden.

### III. Die friedensstiftende Kraft von Demokratie und Rechtsstaat

#### 1. Legitimationen der Staatsgewalt

Auch *Jean Bodins* souveräner Staat kann den inneren Frieden nicht gewährleisten, wenn seine Bürger ihn und seine Souveränität nicht akzeptieren, die Staatsgewalt mithin nicht legitimiert ist. Der Staat ist genau gesehen nur ein Ideenkonstrukt, das auf sich selbst gestellt nicht handlungsfähig ist. Wo sich der Staat durch Gesetze, Gerichtsurteile, Verwaltungsakte, Regierungserklärungen oder anderweitig artikuliert, spricht genau genommen nicht er zum Volk. Es sprechen vielmehr Menschen, die den Staat als seine Organe repräsentieren. Deren Agieren für den Staat setzt einen Berechtigungsnachweis voraus. Die für den Staat handelnden Organe müssen dertun, daß sie ihr Amt korrekt erhalten haben und für ihr amtliches Handeln zuständig und befugt sind. Im Falle des Staatsoberhauptes, des Parlaments und der Regierung ergibt sich diese Legitimation aus der Verfassung. Die nachgeordneten Behörden und Gerichte empfangen ihre Legitimation durch das jeweils für sie gültige Gesetz, das bestimmt, wer ihr Personal ernennt und ihre Aufgaben definiert. Diese Art der Legitimation beruht auf einer gesetzlichen Grundlage. Deshalb nennen wir sie Legalität.

---

<sup>2</sup> (1) Jeder junge Mensch hat ohne Rücksicht auf Herkunft oder wirtschaftliche Lage das Recht auf eine seiner Begabung entsprechende Erziehung und Ausbildung.  
(2) Das öffentliche Schulwesen ist nach diesem Grundsatz zu gestalten.  
(3) Staat, Gemeinden und Gemeindeverbände haben die erforderlichen Mittel, insbesondere auch Erziehungsbeihilfen, bereitzustellen.

Diese in Rechtsnormen verwurzelte Legalität bestimmt den Alltag des Staatshandelns. Stabile Realität gewinnt sie aber nur dann, wenn sie von denen, über die der Staat herrscht, bejaht, getragen oder wenigstens ertragen wird. Die Kraft, die das bewirkt, nennen wir Legitimität.

Legitimität des Staatshandelns ist ebenso unverzichtbar wie seine Legalität, weil illegitime, abgelehnte oder gar verfluchte Herrschaft nur eine erzwungene und daher per se instabile Ordnung schafft. Im Alltag der Politik fragen wir allerdings nicht viel nach der Legitimität der Staatsmacht. In Zeiten der Krise wird die Frage nach ihrer Legitimität jedoch relevant. Fehlt sie, so wankt der Staat. Ob er den Frieden im Volk weiterhin allein gestützt auf seine Legalität sichern kann, gerät in Zweifel.

Exakt das gilt es zu verhüten, und exakt aus diesem Grund bleibt die Legitimität der Staatsmacht auch in den Zeiten des friedlichen Alltagslebens von ausschlaggebender Wichtigkeit. Legitimität muß dauerhaft bestehen, damit sie dann, wenn es in der Krise auf sie ankommt, keinen Zweifeln ausgesetzt ist. Das hat unter anderem die Revolte der RAF gelehrt. Sie sprach der Bundesrepublik und ihren Repräsentanten die Legitimität ab und ist daran gescheitert, daß sie das genaue Gegenteil erreicht hat: Die öffentliche Meinung hat sich so gut wie einmütig auf die Seite des Staates und seiner freiheitlich-demokratischen Ordnung geschlagen. Dank der manifesten Legitimität der legalen Institutionen ist die RAF eine böse, aber restlos überwundene Episode geblieben.

## 2. Verschiedene Ausprägungen der staatlichen Legitimität

Die Crux mit der Legitimität liegt allerdings darin, daß – anders als bei der Legalität – nirgendwo nachlesbar festgeschrieben ist, woraus sie sich ergibt. Legitimität ist eine Stimmung; wir fühlen sie, wenn sie besteht, und wir fühlen erst recht, wenn sie fehlt. Aber weil die Legitimität nicht gesetzlich geregelt ist, bleibt sie im Vagen.

Darüber hilft sich die Staatslehre hinweg, indem sie unterschiedliche Spielarten der Legitimität definiert. Einige dieser Spielarten hat die Geschichte überholt. Die *dynastische* Legitimation, die Legitimation der Monarchie, verfängt nicht mehr. Die *militärische* Legitimation der Siegermächte hat für das Deutschland der frühen Nachkriegsjahre gegolten. Die *charismatische* Legitimation herausragender Führer-Persönlichkeiten hat bei *Mahatma Gandhi* und *Nelson Mandela* überzeugt; in ihrer Entartung zur Demagogie durch *Hitler*, *Mussolini*, *Stalin*, *Putin* und Konsorten hat sie sich

desavouiert. Desavouiert hat sich auch die *religiöse* Legitimation; sie taugt für den Vatikanstaat mit seinen rund 600 Staatsangehörigen; die Schreckensherrschaft der Ajatollahs im Iran und der Taliban in Afghanistan zeigen, daß sie auf schnellstem Wege in eine Gewaltherrschaft intoleranter Frömmeler umschlägt. Daß auch die *ideologische* Legitimation trägt, hat der Zusammenbruch der sozialistischen Staaten gelehrt.

### 3. Demokratische Legitimation

Übrig bleibt somit – jedenfalls für die westlichen Nationen der Gegenwart – allein die *demokratische* Legitimation. Unser Grundgesetz bekennt sich zu ihr in seinem Art. 20 Abs. 2 GG „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“. Im *Bodins* Sprache rückübersetzt heißt das: Das Volk ist die höchste Macht, über der keine höhere Macht steht; es wird von keinem anderen beherrscht; es beherrscht sich selbst.

Das ist freilich reine Theorie. Das Volk ist so gut wie nie eines Sinnes. Wegen der Vielfalt seiner Meinungen und Interessen kann das Volk keinen einstimmigen Willen bilden. Die *volonté de tous*, der Wille aller, ist unerschickbar. Die Souveränität des Volkes kann sich nur in einer *volonté générale*, einem Allgemeinwillen, ausdrücken, den das Volk durch Wahlen und Abstimmungen artikuliert.

Bei den Wahlen und Abstimmungen gilt das Mehrheitsprinzip: Gewählt ist, wer mindestens eine Stimme mehr als seine Konkurrenten erhält. Bei den Sachentscheidungen gilt, was mit wenigstens einer Stimme mehr als der Hälfte beschlossen wird. Dieses 50 % + 1 wirkt auf den ersten Blick problematisch. Kann ein derart knapper Abstimmungssieg Frieden stiften?

Das kann er schwerlich dort, wo die Demokratie nur ein Lippenbekenntnis ist. Die Erfahrung lehrt jedoch, daß lebendige, in sich gefestigte Demokratien mit der 50 % + 1-Formel gut fahren. Lupenreine Demokraten zeichnet aus, daß sie auch verlieren können, und verlieren kann man mehr oder weniger knapp. Daß auch knappe Abstimmungen Frieden schaffen, sehen wir an den Regierungen, die ihr Amt nur einem hauchdünnen Wahlsieg verdanken. Italien und Belgien standen am Ende des Zweiten Weltkriegs vor der Frage, ob sie weiterhin eine Monarchie bleiben oder eine Republik werden wollten. Es kam zu Volksabstimmungen, denen hitzige Kämpfe vorausgegangen sind. In Italien siegte 1946 die Republik, in Belgien 1950 die Monarchie. Keiner der beiden Siege war ein klarer Sieg. Klar gewonnen hat

in beiden Fällen das Mehrheitsprinzip; es hat beide Nationen vor dem Auseinanderbrechen bewahrt.

#### 4. Das Rechtsstaatsprinzip

Ein vollkommen zuverlässiger Garant des inneren Friedens ist freilich auch die Demokratie nicht. Denn Mehrheiten können auf Abwege geraten. Das Schreckensregiment der Jakobiner in der aus dem Ruder gelaufenen französischen Revolution liefert dafür nur einen Beleg unter vielen. *Hitlers* Machtergreifung ist ein weiteres Fanal für das Unheil, das demokratische Mehrheiten anrichten, wenn sie den Verstand verlieren. Das verlangt eine Begrenzung der demokratischen Allmacht. Für sie sorgt Art. 20 des GG<sup>3</sup>, indem er die Demokratie mit dem Rechtsstaatsprinzip verknüpft. Er nennt das Rechtsstaatsprinzip zwar nicht ausdrücklich beim Namen. In seinem Abs. 3 beschreibt er aber um so eindrucksvoller, was den Rechtsstaat ausmacht: Die strikte Bindung von Regierung, Verwaltung und Justiz an Gesetz und Recht und die Bindung des Gesetzgebers an die Verfassung.

Wie die Verbindung von Demokratie und Rechtsstaat funktioniert, lehrt der *Mahatma Gandhi* zugeschriebene, aber meist falsch verstandene Satz: „Die demokratische Gesinnung der Mehrheit erkennt man daran, wie sie ihre Minderheiten behandelt.“<sup>4</sup> Nimmt man die Demokratie streng beim Wort, so ermutigt sie die Mehrheit, exakt das zu tun, was die Beschwörer dieses Satzes nicht wahrhaben wollen: Die Mehrheit darf und soll die Minderheit selbstbewußt und ohne jeden Skrupel überstimmen. Denn es kann keine Rede davon sein, daß die Mehrheit sich nach den Wünschen der

---

<sup>3</sup> (1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.  
(2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.

(3) Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.

(4) Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist.

<sup>4</sup> Wahrscheinlich hat *M. Gandhi* gesagt: „Man erkennt den Wert einer Gesellschaft daran, wie sie mit den Schwächsten ihrer Glieder verfährt.“ Diese Übersetzung eines vermutlich englischen Zitats ist jedenfalls die staatsrechtlich korrektere.

Minderheit zu richten habe. Abzustimmen, wie es ihr beliebt, ist ganz im Gegenteil das gute demokratische Recht der Mehrheit.

Aber die Demokratie ist auf das engste mit dem Rechtsstaatsprinzip verbunden. Demokratie und Rechtsstaat sind siamesische Zwillinge. Weil sie das Rechtsstaatsprinzip befolgen muß, kann die Mehrheit nicht alles so regeln, wie es ihr beliebt. Umgekehrt können die Minderheiten, weil sie sich dem Mehrheitswillen beugen müssen, nicht die Erfüllung aller ihrer Wünsche fordern. Die Mehrheit darf der Minderheit zwar ihren politischen Willen aufzwingen; aber sie darf sich nicht über die Rechte der Minderheiten hinwegsetzen.

Die Rechte der Minderheiten sind in den Grundrechts-Katalogen unsrer Verfassungen und in international gültigen Menschenrechts-Proklamationen festgelegt. Sie geben den Minderheiten nicht das Recht, gegen den Willen der Mehrheit Politik zu machen. Aber sie sichern ihnen das Recht, ihr Leben zu leben, ungehindert am Prozeß der demokratischen Willensbildung teilzunehmen und gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen, wenn die Mehrheit sie in ihren Rechten kränkt.

## 5. Zusammenspiel von Demokratie und Rechtsstaat

### a. *Trennung Politik und Recht*

Dabei ist zunächst die strikte Trennung des politischen Handelns nach dem Mehrheitsprinzip von den an Gesetz und Recht gebundenen Entscheidungen über Rechtsfragen zu fordern. Nur ihre politischen Entscheidungen darf die Mehrheit nach ihrem Gutdünken fällen. Wenn verbrieftete Minderheitsrechte zur Diskussion stehen, verbietet ihr das Rechtsstaatsprinzip das demokratische Schalten nach Gutdünken kategorisch. Über diese „Rechtsfragen“ haben die Gerichte in richterlicher Unabhängigkeit unparteiisch und ausschließlich nach Gesetz und Recht zu entscheiden. Die Hobbes-Regel „*autoritas facit legem, non veritas*“ schlägt hier um in ein ebenso kategorisches „*veritas facit decisionem, non auctoritas*“. Rechtsfragen stehen folglich nicht zur Abstimmung nach den Regeln der Politik.

### b. *Effektive Gewährleistung der kommunikativen Grundrechte*

Die zweite Grundbedingung der rechtsstaatlichen Demokratie besteht in dem effektiven Schutz der sogenannten kommunikativen Grundrechte,

also der Meinungs- und Pressefreiheit, der Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit, sowie der Vereinigungsfreiheit und der Freiheit zur Bildung politischer Parteien. Diese Grundrechte sichern die für die Demokratie unverzichtbare Diskussion über alles, was das Gemeinwohl ausmacht. An dieser Diskussion muß ein jeder ungehindert teilnehmen können, der glaubt, zu ihr beitragen zu können.

Nur wenn das gewährleistet ist, haben Minderheiten die Chance, gehört und mit ihren Auffassungen bedacht zu werden. Deshalb müssen wir auch unbequemen Meinungsäußerungen Raum geben, lästige Demonstrationen ertragen, unsympathische Vereine dulden und schräge politische Parteien zur Teilnahme an den Wahlen zulassen. Wählen müssen wir exzentrische Parteien nicht; aber das Kandidieren können wir ihnen nicht verwehren.

c. *Die Kehrseite der kommunikativen Grundrechte*

Wie alle Grundrechte haben auch die kommunikativen Grundrechte ihre Kehrseite. So ist die Religionsfreiheit keineswegs nur die Freiheit, sich zu einer Religion zu bekennen und nach ihren Geboten zu leben. Sie ist umgekehrt auch die Freiheit, sich zu keiner Religion bekennen zu müssen. Auch die Meinungsfreiheit enthält einerseits das Recht, sich frei äußern zu dürfen, andererseits aber auch das Recht, nicht jedem zuhören zu müssen, der uns seine Botschaft aufdrängen möchte. Das ist vor allem den derzeit aktiven Klimaschützern ins Stammbuch zu schreiben. Es ist ihr gutes Recht, ihr berechtigtes Anliegen zu propagieren und um Gehör zu werben. Aber sie haben nicht das Recht, das Gehör für ihre Botschaft zu erzwingen. Sie müssen all denen, die ihnen nicht zuhören wollen, den Weg zum Weitergehen freilassen. Blockieren sie ihn, so überschreiten sie die Grenzen der Meinungsfreiheit und brechen den inneren Frieden.

d. *Die Radbruchsche Formel*

Zu guter Letzt erlaubt das Zusammenspiel von Demokratie und Rechtsstaat dem Befremden abzuweichen, das bei der Forderung nach der Verbindlichkeit auch ungerechter Gesetze empfunden wird. Daran müssen wir jedoch um des inneren Friedens willen grundsätzlich festhalten. Aber gilt das auch für manifestes Unrecht, das ein rechtsblinder Gesetzgeber unter Mißbrauch seiner Macht in Gesetzesform gekleidet hat?

Mit dieser Frage hat uns das Hitler-Regime mit seinen Rasse- und Terror-Gesetzen konfrontiert. Auch die DDR hat sie mit ihrem gesetzlich angeordneten Schießbefehl an ihrer Grenze heraufbeschworen. Was von Gesetzen dieses Schlages zu halten ist, hat der Heidelberger Jurist *Gustav Radbruch* 1946 klargestellt. Auch er geht von der grundsätzlichen Verbindlichkeit auch des ungerechten Gesetzes aus. Aber er läßt das nicht gelten, wenn

„der Widerspruch des positiven Gesetzes zur Gerechtigkeit ein so unerträgliches Maß erreicht, daß das Gesetz als ‚unrichtiges Recht‘ der Gerechtigkeit zu weichen hat. (...) Wo Gerechtigkeit nicht einmal erstrebt wird, (...) da ist das Gesetz nicht etwa nur ‚unrichtiges‘ Recht, vielmehr entbehrt es überhaupt der Rechtsnatur. Denn man kann Recht, auch positives Recht, gar nicht anders definieren als eine Ordnung und Satzung, die ihrem Sinne nach bestimmt ist, der Gerechtigkeit zu dienen.“<sup>5</sup>

Das ist als die „Radbruchsche Formel“ in unser Verständnis des Rechtsstaates eingegangen. An sie hat sich der Bundesgerichtshof in den „Mauerschützen-Prozessen“ gegen Grenzorgane der DDR gehalten. Daß er sie bei seinen Freisprüchen der Richter des *Freislerschen* Volksgerichtshofs ignoriert hat, gehört zu den dunklen Punkten in der Rechtsgeschichte der Bundesrepublik.

#### IV. Fazit

Daß wir in unsrem Volk in Frieden leben, verdanken wir unsrer demokratischen und rechtsstaatlichen Verfassung. Aber Demokratie und Rechtsstaat brauchen mehr als ihre verfassungsrechtliche Verankerung im Grundgesetz. Konkrete Wirklichkeit gewinnen Demokratie und Rechtsstaat und mit ihnen der Frieden im Volk nur, wenn wir alle in fester Überzeugung zu ihnen stehen, wenn wir sie im Blick behalten, wenn wir bereit sind, sie gegen alle Anfeindungen zu verteidigen. Das weist auf das Pauluswort im 13. Kapitel des Römerbriefs zurück: Der Obrigkeit untertan sein, heißt allem voran: sie im Geiste der Demokratie und im Sinne des Rechtsstaats mittragen. Das ist Bürgerpflicht und dank dem Apostel *Paulus* auch Christenpflicht. Erfüllen wir sie, so ist uns jedenfalls der Frieden im Volk sicher.

---

<sup>5</sup> G. Radbruch, Süddeutsche Juristenzeitung 1946, 105 (107).