

Rechtsbewußtsein im Umbruch – Erosion des Rechts?

I. Ich bin Ihrer Bitte und Ihrer Einladung, den Schlußvortrag bei den diesjährigen Bitburger Gesprächen zu übernehmen, gerne nachgekommen.

Ein Abschlußreferat im Rahmen einer solchen Veranstaltung sollte eigentlich auf die Gesamthematik der Veranstaltung Bezug nehmen und in gewisser Weise eine Art Umrahmung des Ganzen bilden. Dies läßt sich von dem Abschlußredner ohne größere Probleme aber nur dann bewältigen, wenn er zuvor an der gesamten Veranstaltung teilgenommen und deshalb einen vollständigen Eindruck von dem gewonnen hätte, was bereits gesagt und an Problemen angesprochen worden ist.

Eine Teilnahme an der gesamten Veranstaltung war mir – ich nehme an, dafür haben Sie Verständnis – leider nicht möglich. Nicht zuletzt deshalb habe ich mir – Herr Ministerpräsident *Späth* hat dafür im letzten Jahr das Bild vom bereits fahrenden Zug gebraucht, an den man nur noch schwer einen Wagen ankoppeln kann – im Einverständnis mit Herrn Dr. *Theisen* erlaubt, ein Thema für meinen Abschlußvortrag zu wählen, das nicht an die Gesamthematik der Vortragsreihe dieser Tagung anknüpft. Einen Problemkreis, der mich als Justizminister besonders nachdenklich gemacht hat und der zur Zeit wohl das Interesse eines jeden Juristen findet.

II. *Rechtsbewußtsein im Umbruch – Erosion des Rechts?* Wir befinden uns heute in einer Situation, in der sich in weiten Kreisen der Bevölkerung ein Wertewandel zu vollziehen anschickt oder bereits vollzogen hat. Dem ökonomischen Wachstums- und Fortschrittsdenken, den bürgerlichen Tugenden von Leistung und Arbeit, dem Gedanken des Wettbewerbs und der Überzeugung, daß Leistung sich lohnt, tritt ein Streben nach humanerer Lebensführung, nach Umwelterhaltung, nach menschlicheren Arbeitsbedingungen und nach einem Leben ohne technische Gefahrenquellen gegenüber.

Dahinter steckt oft Furcht, manchmal vielleicht auch geschürte Angst vor der modernen Technologie, vor der Anonymität und Unsichtbarkeit der Gefahrenquellen. Angst vor der Zukunft und Angst um die eigene Existenz.

Hinzu kommen Zweifel in Führungsfähigkeit und Eignung der Verantwortlichen. Dies hat dazu geführt, daß Teile der Bevölkerung zu administrativen und politischen Vorhaben und Entscheidungen vielfach eine zunehmend kritische und distanzierte Einstellung einnehmen. Die Beispiele sind uns allen geläufig. Sie reichen von der geplanten Volkszählung über Entscheidungen zur friedlichen Nutzung der Atomenergie, über den Neubau oder die Erweiterung von Flughäfen und Straßen bis zu der jüngst im Bundestag behandelten Frage der Nachrüstung.

Dabei richtet sich die Kritik in den wenigsten Fällen gegen den Staat und die Grundordnung insgesamt, sondern vielmehr gegen konkrete Erscheinungsformen. Man beruft sich vor allem darauf, daß die staatlichen Entscheidungen sich nicht mehr mit dem decken, was die Menschen sittlich und moralisch empfinden und beklagt eine fehlende oder unzureichende Mitsprache der Bevölkerung bei politischen Entscheidungen.

Nun wäre das für sich allein noch kein Grund, sich über eine Erosion des Rechts und einen möglichen Umbruch des Rechtsbewußtseins Gedanken machen zu müssen. Massenprotest und erregte Debatten über politische Entscheidungen und staatliche Maßnahmen hat es in der ja noch jungen Geschichte der Bundesrepublik Deutschland immer wieder gegeben. Ich darf nur an die erbitterten Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit der Wiederbewaffnung der Bundesrepublik Deutschland und der Einführung der Notstandsverfassung erinnern. Dies sind selbstverständliche Erscheinungsformen einer Demokratie.

In letzter Zeit, insbesondere im Zusammenhang mit der Nachrüstungsdebatte mit all ihren Randerscheinungen, hat sich jedoch eine entscheidende Veränderung des Protestes gegen Entscheidungen der staatlichen Organe gezeigt. Ich meine damit, daß heute unter dem Stichwort „ziviler Ungehorsam“ einer Auflehnung gegenüber staatlicher Autorität und staatlichen Entscheidungen in Form von Rechtsverletzungen – oder wie es beschönigend ausgedrückt wird: in Form von Regelverletzungen – das Wort geredet wird.

Tritt hier nicht ein Verfall des Rechtsbewußtseins in Erscheinung, der, wenn ihm nicht entgegengetreten wird, zu einem allgemeinen Autoritätsverlust des Rechts und damit zu einer Gefahr für den Rechtsstaat insgesamt führen kann?

Das Rechtsbewußtsein, sofern man darunter etwa die Gesamtheit der aufgrund von Unterrichtung oder eigenen Erfahrungen erlangten Rechtsvorstellungen versteht, ist naturgemäß ständigen Wandlungen unterworfen.

So hat sich z. B. in den letzten Jahren die Anschauung über die Rechtsstellung lediger Mütter und nichtehelicher Kinder in unserer Gesellschaft grundlegend geändert.

Um einen solchen Wandel der Rechtsvorstellungen in einem bestimmten Rechtsbereich geht es hier nicht. Angesprochen ist vielmehr das Rechtsbewußtsein als Grundhaltung im Sinne einer verbindlichen Anerkennung des bestehenden, staatlich gesetzten Rechts und der Rechtsordnung als solcher, also etwa dergestalt, daß man sich daran gebunden fühlt, daß man die normativen Regeln akzeptiert und bereit ist, sie zu befolgen.

Schauen wir uns – ich bitte, den vielleicht etwas saloppen Ausdruck nicht mißzuverstehen – die heutige „Protestszene“ gegenüber bestimmten staatlichen Entscheidungen an, so sind allerdings durchaus unterschiedliche Einstellungen und Verhaltensweisen festzustellen, die auch eine ganz unterschiedliche Bewertung erfordern.

III. Um von vornherein keine Mißverständnisse aufkommen zu lassen: Soweit sich die Auflehnung gegenüber der staatlichen Autorität auf politischen Protest, auf Widerspruch gegen das Verhalten der Regierenden und auf Äußerung entschiedener Opposition selbst beschränkt, sehe ich dies gerade als ein Zeichen der Stärke des demokratischen Rechtsstaates an.

Es gehört zu den Wesensmerkmalen unseres freiheitlich verfaßten Staates, daß dem Bürger mittelbar und auch unmittelbar eine breite Palette von Möglichkeiten zur Verfügung steht, seine Meinung zu artikulieren und in den politischen Meinungsbildungsprozeß einzubringen.

Ich darf mich hier auf Stichworte beschränken wie: parlamentarische Opposition, Meinungs- und Pressefreiheit, Versammlungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit und vieles andere.

Daß es richtig und in einem Gemeinwesen fruchtbar ist, auch und gerade solche Meinungen offensiv zu vertreten, die sich von der Auffassung der jeweils Regierenden unterscheiden, versteht sich ganz von selbst.

Ich begrüße insoweit ausdrücklich die gewachsene Sensibilität der Bürger gegenüber bestehenden und vermuteten Mißständen und die Bereitschaft, sich hiergegen zu engagieren.

Diese Art des Protestes mit Mitteln, die sich auf die geistige Überzeugungskraft beschränken und die unsere Verfassung ausdrücklich vorsieht und anerkennt, verwirklicht geradezu liberale Demokratie. Sie bildet darüber hinaus in meinen Augen gerade die Kraft, die dazu beiträgt, daß es nicht zu einem Mißbrauch der Staatsgewalt kommt und der Rechtsstaat Gefahr läuft, zu einem Unrechtsstaat zu werden.

Mit einem Mangel an Rechtsbewußtsein in dem eingangs beschriebenen Sinn hat ein solches Verhalten nichts zu tun. Ich möchte sogar umgekehrt sagen: Die verstärkte Inanspruchnahme der von unserer Verfassung gebotenen Möglichkeiten zur Teilnahme der Bürger am Prozeß der politischen Meinungsbildung zeugt von Verantwortungsbeurteilung und Verantwortungsbewußtsein im Rahmen der staatlichen Gemeinschaft.

IV. Unstreitig ist, daß es auch ein Recht auf legalen „Widerstand“ gibt, das heute in Art. 20 Abs. 4 unseres Grundgesetzes verfassungsrechtlich verankert ist. Hierzu kann und möchte ich mich auf eine ganz kurze Bemerkung beschränken:

Das verfassungsrechtlich anerkannte Widerstandsrecht hat die Funktion, Staat und Verfassung zu schützen. Es richtet sich nicht gegen einen einzelnen Unrechtsakt, sondern gegen ein Unrechtsregime – Tyrannei, Willkür, Grausamkeit als System –, das elementare Menschenrechte und Bürgerrechte systematisch mißachtet und die verfassungsmäßige Ordnung zu beseitigen trachtet. Damit ist eigentlich bereits genug gesagt.

Niemand in unserem Land kann auch nur ansatzweise dartun, daß sich eine solche Situation heute in der Bundesrepublik Deutschland auch nur im entferntesten abzeichnen würde.

Glücklicherweise hat sich diese Einsicht inzwischen in der Öffentlichkeit weitgehend durchgesetzt.

V. Die eigentliche Problematik, die mich veranlaßt hat, das heutige Thema aufzugreifen, liegt in dem Bereich, der mit dem Begriff des „zivilen Ungehorsams“ umschrieben wird.

Es ist gar nicht so einfach darzustellen, was eigentlich unter zivilem Ungehorsam zu verstehen ist. Der Begriff, der vor allem im Zusammenhang mit der Nachrüstung stark in den Vordergrund getreten ist, ist an sich nicht neu. Er hat insbesondere bereits in den 60er Jahren in der amerikanischen Bürgerrechtsbewegung, in dem Kampf gegen die

Rassendiskriminierung, eine Rolle gespielt. Für die Bundesrepublik Deutschland bildet jedoch die Figur des zivilen Ungehorsams ein neuartiges Phänomen.

Charakteristisch ist zunächst – ich glaube, das kann man allgemeingültig sagen –, daß sich der zivile Ungehorsam in einer öffentlichen Gesetzesverletzung, in der Nichtbefolgung einer Rechtsnorm manifestieren soll. Hiermit soll letztlich auf eine Änderung der Regierungspolitik oder bestimmter Gesetze hingewirkt werden.

Dabei kann sich die Rechtsverletzung unmittelbar auf die Regelung beziehen, die der Verletzte für ungerecht oder ungerechtfertigt hält, sie kann aber auch – so die Befürworter eines zivilen Ungehorsams – Regelungen betreffen, die gar nicht das eigentliche Ziel des Protestes darstellen, sondern sich nur mittelbar auswirken.

Hierunter fällt etwa ein Steuerboykott, der sich gegen den Verteidigungshaushalt richtet, ein teilweiser Stromzahlungsboykott aus Protest gegen den Bau von Kernkraftwerken oder der kürzlich erfolgte Aufruf zur allgemeinen Wehrdienstverweigerung wegen einer behaupteten Verfassungswidrigkeit der Nachrüstung.

Darüber hinaus werden auch strafrechtlich relevante Aktionsformen einbezogen und akzeptiert, etwa im Rahmen der Besetzung von Plätzen und Gebäuden – zu denken ist hier an Hausfriedensbruch – oder bei Blockaden von militärischen Einrichtungen, die den Tatbestand der Nötigung erfüllen können.

VI. Eine scharfe Absage muß meines Erachtens zunächst allen Versuchen erteilt werden, solche Rechtsverletzungen juristisch zu rechtfertigen.

Wer hier z. B. mit einer extensiven Interpretation der Grundrechte argumentiert, verkennt in Wahrheit die Reichweite derselben und die Schranken, die ihnen bereits durch die Verfassung gezogen sind.

Soweit das Grundrecht der Gewissensfreiheit ins Feld geführt wird, ist zunächst eindeutig klarzustellen, daß die Geltungs- und Verpflichtungskraft einer Rechtsordnung nicht von der vom Gewissen her bestimmten Billigung des Einzelnen abhängig gemacht werden kann. Andernfalls wäre eine Rechtsordnung als eine verbindliche objektive Ordnung gar nicht denkbar, da sie durch unterschiedliche – möglicherweise einander entgegengesetzte – Gewissensentscheidungen vieler einzelner in Frage gestellt würde.

Jeder kann bestimmte staatliche Maßnahmen aus Gewissensgründen ablehnen. Wenn Gesetz und Gewissen zueinander in Konflikt treten, berechtigt jedoch die grundgesetzlich verbürgte Gewissensfreiheit allein dazu, von einer persönlichen Mitwirkung an einer Maßnahme abzusehen, die das Gewissen in eine unerträgliche Not bringt. Die Gewissensfreiheit gewährt aber kein Recht, anderen Überzeugungen aufzudrängen, die von diesen nicht geteilt werden, und zu diesem Zweck geltendes Recht zu übertreten.

Entsprechendes gilt für die Grundrechte der Meinungsäußerungsfreiheit und Versammlungsfreiheit und für das sich daraus ergebende Demonstrationsrecht. Die Meinungsfreiheit schützt nur die Auseinandersetzung mit den Mitteln des geistigen Meinungskampfes. Sie findet ausdrücklich ihre Schranken in den allgemeinen Gesetzen. Ebensowenig kann auch das Versammlungsrecht bestimmte Rechtsverletzungen legalisieren.

Sollen nicht die Rechtssicherheit und der Charakter der Rechtsordnung als Friedens-

ordnung aufgegeben werden, so darf und muß die Rechtsordnung Verbindlichkeit in allen Lebensbereichen beanspruchen. Es kann daher nicht angehen, daß das, was die Rechtsordnung grundsätzlich und allgemein fordert, z. B. dann nicht gilt, wenn es etwa im Rahmen einer Demonstration geschieht. Dem Demonstrationsrecht – so wichtig es in einer freiheitlichen Demokratie ist – kommt kein höherer Verfassungsrang zu als anderen Verfassungsrechten. Schließlich kann die Berufung auf eine angeblich durch die staatliche Maßnahme drohende Gefahr für das eigene Leben und die Existenz des Staatsvolkes überhaupt – dieses Argument wird ja vielfach von den Gegnern der Nachrüstung gebraucht – solche Rechtsverletzungen nicht rechtfertigen und eine Art „allgemeines Selbstverteidigungsrecht“ begründen. Weder Notwehr noch übergesetzlicher Notstand kommen insoweit von ihren Voraussetzungen her in Betracht.

Zwar propagieren die Befürworter eines zivilen Ungehorsams – ich verkenne dies nicht – die Gewaltfreiheit ihrer Aktionen, wobei freilich nicht immer ganz eindeutig ist, wie sie diese Gewaltfreiheit verstanden wissen wollen. Es ist auch richtig, daß unter politischen, moralischen und rechtlichen Gesichtspunkten zwischen gewaltfreien Aktionen und Gewalttätigkeiten zu differenzieren ist. Gewaltfreiheit kann aber nicht schon von der Beachtung des geltenden Rechts befreien.

VII. Nun können wir uns mit der Feststellung, daß ziviler Ungehorsam in Form von sogenannten Regelverletzungen den Bereich der Legalität verläßt, nicht zufriedengeben. Zum einen bleibt das Phänomen, daß wir hier einer neuen Qualität des Protestes gegen staatliche Entscheidungen gegenüberstehen, eines Protestes von Menschen, die sich als verständige Staatsbürger und Demokraten verstehen. Zum anderen aber – und das macht in meinen Augen die Besonderheit aus – nehmen die Befürworter eines zivilen Ungehorsams zum weitaus größten Teil die Illegalität des Verhaltens bewußt in Kauf – ja sie propagieren sie sogar ausdrücklich, weil sie sich nur davon die Vermeidung eines unerwünschten Normalisierungseffekts versprechen.

Der Legalität des gesetzten Rechts gegenüber berufen sie sich auf eine höhere Legitimität, gestützt auf die behauptete hohe ethisch-moralische Qualität ihres Anliegens. Sie glauben, moralische Überlegenheit zu zeigen, indem sie bewußt die Folgen einer Gesetzesübertretung auf sich nehmen und beanspruchen insoweit Verständnis und in gewisser Weise auch Anerkennung und Billigung. Gerade das kann aber leicht zu einer Verunsicherung in der Bevölkerung führen, zumal sich verstärkt Stimmen in der Öffentlichkeit und sogar unter Bundestagsabgeordneten finden, die diese Haltung verteidigen.

Hier zeigt sich ein durchaus ernstzunehmender Ansatz, die demokratische Legalität und die demokratischen Legitimationsstrukturen zu entlegitimieren.

All diese Erwägungen bringen uns auf das Spannungsverhältnis von Legalität und Legitimität, von dem manche bisher angenommen haben, es sei in der rechtsstaatlichen Demokratie weitgehend überwunden, und das nun wieder aufgekommen ist. Wir müssen uns damit auseinandersetzen.

VIII. Die Legitimität staatlicher Herrschaftsordnung im ganzen sowie der Entscheidungen der staatlichen Organe ist nicht erst seit *Carl Schmitt* ein Problem der Staatslehre und der Rechtsphilosophie.

Unter *Legalität* verstehen wir im Rechtsstaat des Grundgesetzes die Gesetzmäßigkeit, die äußere Rechtmäßigkeit des Handelns. Legalität drückt die Übereinstimmung menschlichen Verhaltens überhaupt und speziell auch staatlichen Handelns mit den positiven Rechtsnormen aus. Insofern stellt sich Legalität als Voraussetzung eines an Regeln gebundenen Staates dar. Sie macht die gesetzliche Ordnung vorherbestimmbar, in Rechten und Pflichten berechenbar und bildet so einen Gegenpol zur Willkür.

Legitimität bezeichnet die innere Rechtfertigung, die „Anerkennungswürdigkeit“ staatlicher Herrschaft überhaupt, einer bestimmten Staatsform oder auch der jeweiligen Ausübung staatlicher Herrschaft durch höhere Werte und Grundsätze, im Unterschied zur formalen Gesetzmäßigkeit.

Die Geschichte lehrt uns, daß Legalität und Legitimität sich nicht notwendigerweise decken. Nicht alles, was in einer Diktatur äußerlich legal ist, ist auch legitim. Ein Musterbeispiel für schweres legales Unrecht waren etwa die Rassengesetze während der Zeit des Nationalsozialismus.

Es fragt sich aber, ob auch in unserem demokratischen Rechtsstaat Legalität und Legitimität auseinander fallen können.

Nach dem Grundgesetz bedeutet – wie vor kurzem das Bundesverfassungsgericht in dem Urteil zu Art. 68 GG unmißverständlich festgestellt hat – verfassungsmäßige Legalität zugleich auch demokratische Legitimität. Die Konzeption des Grundgesetzes besteht darin, die Legitimität legaler staatlicher Machtausübung durch verbindliche Festlegung formeller und materieller Komponenten sicherzustellen.

Das staatliche Macht- und Rechtsmonopol, das Monopol, verbindliche Entscheidungen zu setzen und einen entsprechenden Gehorsam der Bürger zu verlangen, erfährt seine Legitimität einmal durch die Verfahrensregeln der Verfassung und zum anderen durch die materielle Bindung an die Inhalte und Werte des Grundgesetzes.

Bei der Legitimität des Verfahrens geht es insbesondere um die Ordnung der Verfahren und Prozesse der demokratischen Willensbildung – die Grundsätze des demokratischen Wahlrechts, die Regeln über das Zustandekommen von Parlament und Regierung sowie deren jeweilige Herrschaft auf Zeit, das Prinzip der repräsentativen Demokratie, die Entscheidung nach dem Mehrheitsprinzip verbunden mit der Chance der Minderheit, einmal zur Mehrheit zu werden, insbesondere auch den in unserer Verfassung vorgesehenen Minderheitenschutz.

Die inhaltliche Legitimität ergibt sich in unserem Rechtsstaat aus dem Vorrang der Verfassung, unter dem alle staatliche Machtausübung steht. Legalität und Legitimität werden insoweit durch die umfassende gerichtliche Kontrolle, die unser Rechtsstaat bietet, insbesondere durch die Prüfung und Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, abgesichert und außer Streit gestellt.

Hüter der Legitimität ist in diesem Falle nach unserer Verfassungsordnung also nicht das Volk; es sind vielmehr neben den anderen Verfassungsorganen insbesondere die Verfassungsgerichte mit ihrer Prüfzuständigkeit. Am Rande sei bemerkt: Mit diesem System, über eine umfassende gerichtliche Kontrolle Legalität und Legitimität zur Deckung zu bringen, kann sich die Bundesrepublik Deutschland in der demokratischen Staatengemeinschaft durchaus sehen lassen.

Wenn man aber davon ausgehen muß, daß Legalität im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung eben nicht nur ein formales Prinzip darstellt, sondern wegen ihrer rechtsstaatlich-demokratischen Einbindung auch Legitimität begründet, kann sich im Grunde genommen kein Bürger und keine gesellschaftliche Gruppe gegenüber legalen Entscheidungen auf ein Auseinanderfallen von Legalität und Legitimität berufen. Der engbegrenzte Ausnahmefall, in dem die demokratische Legitimation streitig gemacht werden kann, der Widerstandsfall des Art. 20 Abs. 4 GG liegt – wie bereits dargelegt – eben nicht vor.

IX. In Wirklichkeit steht hier nicht – wie von den Verfechtern eines zivilen Ungehorsams geltend gemacht – Legitimität gegen „bloß formale“ Legalität, sondern behauptete Legitimität gegen vom Grundgesetz in Anspruch genommene Legitimität.

Die Verfechter eines zivilen Ungehorsams wenden sich damit objektiv gegen die Grundlagen unserer Demokratie, gegen das Prinzip der Mehrheitsentscheidung, gegen das Prinzip der repräsentativen Demokratie und dagegen, daß die vom Grundgesetz vorgesehenen Organe allein das Monopol haben, Recht zu setzen bzw. Recht zu sprechen.

Ich unterstelle den meisten keine destruktiven Absichten. Die hohe ethisch-moralische Qualität des Anliegens des Großteils der Nachrüstungsgegner soll nicht in Abrede gestellt werden. Das Anmaßende und zu Mißbilligende liegt aber in dem Absolutheitsanspruch, mit dem letztlich vorgegangen wird.

Die Haltung einer unbedingten Gewißheit, im Besitz der Wahrheit und des Rechtes zu sein, und diese unter allen Umständen durchsetzen zu wollen, paßt nicht in eine pluralistische Demokratie. Hier werden Moral und Religion mit Recht und Politik vermischt. Der in der Demokratie notwendige Kompromiß ist in Glaubensfragen gerade nicht möglich. Wer das Recht in den Dienst der Religion stellen will, wird unweigerlich Recht und Religion korrumpieren.

Der Protestierende, der unter Berufung auf ethische und moralische Gründe bewußt Recht bricht, nimmt letztlich für sich in Anspruch, selbst darüber bestimmen zu dürfen, welche Normen er einhält und über welche er sich hinwegsetzt. Die Rechtsordnung wird damit trotz aller entgegenstehender Beteuerungen selbst in Frage gestellt.

Davon kann auch das Bekenntnis zur Gewaltfreiheit und eine etwaige Bereitschaft für das rechtswidrige Verhalten eintreten zu wollen, nicht ablenken. Das Bekenntnis zur Gewaltfreiheit klingt zwar beruhigend, vernebelt aber, daß die Verfechter und Befürworter des zivilen Ungehorsams den Rechtsfrieden, der sich in der Einhaltung und Wahrung des allgemein gültigen und für alle Bürger in gleicher Weise verbindlichen Rechts manifestiert, jedenfalls teilweise aufkündigen.

Ohne Einhaltung des Rechts ist aber ein geordnetes Zusammenleben in der Gemeinschaft nicht möglich. Im Rahmen des demokratischen Rechtsstaates hat jeder vielfältige Möglichkeiten zur Beteiligung am staatlichen Entscheidungsprozeß. Er kann Personen seines Vertrauens wählen. Er kann aber auch über Parteien oder Bürgerinitiativen oder durch Petitionen, durch Leserbriefe und auf sonstige Weise sich direkt am staatlichen Willensbildungsprozeß beteiligen.

Wenn er Entscheidungen für falsch hält, kann er sie kritisieren und entschieden

Opposition äußern. Wenn er sich in seinen Rechten verletzt fühlt, kann er gegen die behauptete Rechtsverletzung mit Rechtsmitteln vorgehen. Sobald jedoch das letzte Wort im demokratischen oder justitiellen Entscheidungsprozeß gesprochen ist, darf er sich einer Pflicht nicht mehr entziehen: der Pflicht zum gesetzlichen Gehorsam im Interesse der Erhaltung des inneren Friedens.

Denn die Demokratie, die Freiheit für den einzelnen gewährleisten will, gewährleistet sie nur und kann sie auch nur gewährleisten unter bestimmten Ordnungsregeln – eben denen des demokratisch-legitimierten Gesetzes, in dem die Rechte des einzelnen, aber auch seine Verpflichtungen konkretisiert werden.

Von dieser Einstellung gingen auch die Väter unseres Grundgesetzes aus. *Carlo Schmid*, der im Parlamentarischen Rat an der Erarbeitung des Grundgesetzes mitgewirkt hat, schreibt hierzu in seinen Erinnerungen: „Wir waren der Meinung, daß mit dem Begriff des Rechtsstaates von vornherein die Verpflichtung aller Bürger gegeben ist, die Gesetze dieses Staates zu befolgen und jenen Anordnungen Gehorsam zu leisten, die Kraft dieser Gesetze von den von ihnen für zuständig erklärten Stellen erlassen werden. . . .“

X. In meinen Augen sind der Staat und die Gesellschaft, sind die politisch Verantwortlichen hier gefordert und zwar in unterschiedlicher Weise.

Auf der einen Seite muß verhindert werden, daß das Rechtsbewußtsein der Allgemeinheit irritiert wird.

Sicherlich kann gegenwärtig noch nicht von einem allgemeinen Verfall des Rechtsbewußtseins die Rede sein. Der weitaus größte Teil der Bevölkerung respektiert und akzeptiert die Rechtsordnung und weiß, daß er ihr Rechtsfrieden und Sicherheit verdankt. Dies steht außer Zweifel.

Aus diesem Grunde brauchen die gegenwärtigen Vorgänge nicht dramatisiert zu werden und sollten wir uns vor hysterischen Reaktionen hüten. Es ist gerade der Preis der Demokratie, mit herber Kritik und ständiger Opposition leben zu müssen. Nur die Demokratie ist dazu im übrigen in der Lage.

Unsere noch junge Demokratie hat ihre Stärke bereits mehrfach bewiesen. Sie hat die Studentenunruhen in den 60er Jahren und sie hat die nachfolgende Zeit des Terrorismus gut überstanden. Der demokratische Rechtsstaat hat sich auch im vergangenen Jahr bewährt. Der von vielen herbeigeredete „heiße Herbst“ hat nicht stattgefunden. Ich glaube, daß wir deshalb auch dem Phänomen des zivilen Ungehorsams mit einer gewissen Gelassenheit gegenüber treten können.

Gelassenheit insoweit, als hier nicht mit den Mitteln des Strafrechts eingeschritten werden sollte – etwa in der Weise, daß wieder ein Straftatbestand geschaffen wird, der den Aufruf oder die Aufforderung zu Rechtsverletzungen, die für sich gesehen kein strafwürdiges Unrecht darstellen, generell unter Strafe stellt. Das Strafrecht sollte immer die ultima ratio sein und eignet sich nach meinem Dafürhalten nicht, Konflikte der angesprochenen Art zu lösen.

Allerdings darf das Phänomen auch nicht unterbewertet werden. Die Gefahr einer Irritation des Rechtsbewußtseins der Öffentlichkeit ist nicht von der Hand zu weisen, und zwar weniger wegen der Rechtsverstöße an sich, sondern weil von bestimmten

Seiten systematisch zu solchen Verstößen ermutigt wird, weil versucht wird, den Rechtsverletzungen eine neue Qualität zu geben, die Qualität des Legitimen, die eine andere Bewertung als sonstiges illegales Verhalten erheischt.

Der Rechtsstaat kann die Verweigerung des Rechtsgehorsams nicht einfach hinnehmen. Natürlich gibt es in der Demokratie keine Gehorsamspflicht im Sinne eines politischen Konformismus. Darum geht es hier aber auch nicht. Vielmehr geht es darum, daß der Staat nicht auf die Achtung und Einhaltung des geltenden Rechts als der in einem Rechtsstaat für alle verbindlichen Friedensordnung verzichten kann. Andernfalls würde er sich unglaublich machen. Nicht nur das Rechtsbewußtsein würde verändert, sondern tatsächlich eine Erosion des Rechts eingeleitet werden, wenn er bestimmte Bereiche der Illegalität hinnähme oder duldet. Schließlich ist auch der Staat an seine eigenen Gesetze gebunden. Es steht ihm nicht frei, beliebig Dispens von der Pflicht zum Rechtsgehorsam zu gewähren. Die Legitimität der staatlichen Gesetze rührt nicht zuletzt daher, daß sie jeden Bürger gleich behandeln und gegen jeden gleich anzuwenden sind.

Der Rechtsverletzer muß daher wissen, daß er mit seinem Verhalten staatliche Reaktionen, gegebenenfalls – wenn sein Verhalten einen Straftatbestand erfüllt – auch strafrechtliche Maßnahmen herausfordert.

An dieser Stelle ist vielleicht auch eine Bemerkung darüber vonnöten, welche Rolle in diesem Zusammenhang denjenigen zukommt, die in erster Linie mit dem Recht umzugehen haben, ich meine die Richter.

Sie sollten sich immer des Einflusses bewußt sein, den sie auf die Bildung des Rechtsbewußtseins durch Ausübung ihres Amtes und durch ihre Spruchfähigkeit ausüben. Das gebietet auf der anderen Seite ein angemessenes Maß an Zurückhaltung bei persönlichen Meinungsäußerungen außerhalb ihrer richterlichen Tätigkeit. Dies nicht zuletzt deshalb, weil in der Öffentlichkeit leicht der Eindruck entsteht, als hätten Richter schon qua Berufskompetenz bessere Einsichten als andere.

So halte ich es etwa für sehr problematisch, wenn Richter dazu aufrufen, darüber nachzudenken, ob geltendes Recht überhaupt noch gewahrt werden kann oder ob nicht z. B. im Zusammenhang mit der Nachrüstung höherrangige Werte die Verletzung des geltenden Rechts rechtfertigen. Es verwundert nicht, wenn solche Äußerungen die Öffentlichkeit verunsichern. Gerade von Richtern darf und muß aber erwartet werden, daß sie nicht die Geltung der demokratisch legitimierten Gesetze in Frage stellen.

Im übrigen meint man ja leider hierzulande, Berufs- oder Fachautorität in bestimmten Fachgebieten verleihe auch automatisch Kompetenz in anderen Bereichen, etwa politischen, wirtschaftlichen oder militärischen Fragen. Ich denke insoweit etwa an Schriftsteller oder Geistliche, deren Äußerungen kraft ihres öffentlichen Ansehens ein überdimensionales Gewicht zukommt. Unabhängig von ihrem selbstverständlich bestehenden Recht auf Meinungsäußerung sollten auch diese Personen sich ihre besondere Verantwortung jedenfalls immer vor Augen halten und ihre Worte sorgfältig abwägen.

XI. Es klang schon an, daß die verfahrensmäßige und die materielle Legitimation der Entscheidungen der staatlichen Organe ein Spannungsverhältnis zwischen Legalität und Legitimität in der Sache nicht völlig ausräumen können.

Legalität und Legitimität fallen auseinander im Bewußtsein der Bürger, die ihr rechtsethisches und moralisches Empfinden, ihre Anschauungen und Lebensvorstellungen in der Rechtsordnung oder in den Einzelentscheidungen der staatlichen Organe nicht repräsentiert finden; die gerade deshalb meinen, sich auf eine höhere Legitimität gegenüber dem gesetzten Recht berufen zu dürfen. Hier bleiben Spannungen, die sich nicht wegdiskutieren lassen.

Ich möchte nicht bereits von einer allgemeinen Legitimitätskrise sprechen. Das wäre schon deshalb nicht gerechtfertigt, weil die Legitimität unseres Staates und unserer Demokratie grundsätzlich anerkannt ist und sich bisher nur eine kritische Einstellung gegenüber einzelnen konkreten Maßnahmen zeigt. Dies ist jedoch Anlaß genug, auch darüber nachzudenken, wie hier Abhilfe geschaffen werden kann.

Es wäre sicher vermessen, bei allen staatlichen Entscheidungen einen allgemeinen Konsens in der Bevölkerung zu erwarten. Zur Erzielung eines vollständigen Konsenses ist eine pluralistische Gesellschaft kaum fähig. Es wird immer erhebliche Auffassungs- und Interessenunterschiede bei den einzelnen Bürgern geben, die zu unterschiedlichen Einstellungen gegenüber den Entscheidungen des Staates führen.

Die Einführung zusätzlicher plebiszitärer Formen hilft hier nicht weiter. Plebiszite können in dem relativ überschaubaren Rahmen der Kommunen oder auch eines Bundeslandes sinnvoll sein. Auf Bundesebene hat aber die Absage des Parlamentarischen Rates an Volksbefragungen, Volksentscheide und Volksbegehren heute nach wie vor ihre Berechtigung. Die Anwendungsfälle des Art. 73 der Weimarer Reichsverfassung in den 20er Jahren haben gezeigt, daß Volksbegehren und Volksentscheid eher mißbraucht als im Sinne einer größeren Beachtung des Volkswillens sinnvoll gebraucht werden.

Man braucht gar nicht soweit zu gehen, wie *Theodor Heuss*, der im Parlamentarischen Rat von einer „Prämie für jeden Demagogen“ gesprochen hat. Zweifellos würden aber durch Volksbefragungen, Volksbegehren und Volksentscheide zu allgemeinen politischen Streitfragen diese Fragen zusätzlich emotionalisiert und schon bestehende Konfrontationen zwangsläufig verschärft. An einer Befriedungsfunktion von Plebisziten bestehen jedenfalls erhebliche Zweifel, zumal sie die in der Politik unumgänglichen „Mittelwege“ und Kompromißlösungen erschweren.

Hinzu kommt: Nicht das Volk stellt bei einem Volksbegehren die Frage, sondern es äußert sich auf eine von anderen vorbereitete Ja-Nein-Alternative hin. Etwas vereinfacht gesagt: wer die Frage formuliert, beeinflusst weitgehend die – gewünschte – Antwort.

Die Problemlösungsfähigkeit, und darauf kommt es entscheidend an, würde durch ein Plebiszit nicht erhöht.

Auch die Enquete-Kommission „Verfassungsreform“ hat, wie Sie wissen, in Ihrem 1976 vorgelegten Schlußbericht die Aufnahme plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz eindeutig abgelehnt.

XII. Was können und was müssen wir stattdessen tun? Eine Patentlösung – dies will ich sogleich zugeben – habe auch ich nicht zur Hand. Ganz allgemein gesagt müssen sich die Politiker oder genauer: müssen wir Politiker uns bei unseren Entscheidungen verstärkt um Akzeptanz und Verständnis bei den Bürgern bemühen.

Hierzu zählt etwa, daß die staatlichen Organe ihre Entscheidungen hinreichend begründen und ihre Gründe und Auswirkungen der Öffentlichkeit verdeutlichen. Ich glaube, daran hat es z. B. bei der geplanten Volkszählung und dem Volkszählungsgesetz teilweise gefehlt.

Selbstverständlich gehört auch zu den Bemühungen um Akzeptanz und Verständnis staatlicher Entscheidungen, dem Bürger zu vermitteln, daß seine Argumente ernsthaft aufgenommen und berücksichtigt werden. Die Politiker müssen die Themen der alternativen Politik aufgreifen und sich sachlich damit auseinandersetzen. Es muß sichtbar und spürbar werden, daß die Politik die Nöte und Sorgen der Bevölkerung verstanden hat und sie bei ihren Entscheidungen in höchstmöglichem Maße einbezieht. Die staatlichen Organe müssen – schlagwortartig ausgedrückt – sensibler auf den Pulsschlag der Zeit reagieren.

Umgekehrt müssen natürlich auch die Vertreter einer alternativen Politik begreifen, daß in einer pluralistischen Demokratie nicht nur einseitig auf die Vorstellungen einer bestimmten Gruppe Rücksicht genommen werden kann.

Wenn ich dafür plädiere, sensibler auf den Pulsschlag der Zeit zu reagieren, so meine ich gerade nicht jenes opportunistische Nachgelaufe der Politik auf Stimmungen in der Bevölkerung. Manchmal wäre eine deutlichere, ja eine denkschockauslösende Ansprache mancher Dinge weit nötiger. Ich glaube, so lassen sich viele Probleme in einer sensiblen, aber gleichzeitig sehr deutlichen Ansprache mit dem Bürger besser diskutieren als dies in der Vergangenheit oft geschehen ist.

Der Grund für eine Ablehnung staatlicher Entscheidungen liegt im übrigen m. E. oft darin, daß der Bürger die Problematik einer Entscheidung und die Gesamtzusammenhänge nicht mehr versteht. Viele Entscheidungen bedürfen gerade in unserer heutigen technisierten Zeit mit ihren komplexen Zusammenhängen einer grundlegenden Kenntnis der Materie und eines Spezialwissens.

Dem ist der Bürger oft nicht, dem ist – so mißlich dies auch sein mag – nicht einmal der Politiker, der einzelne Abgeordnete, immer gewachsen. Auch eine vollständige sachliche Aufklärung, die die Probleme, etwa im sicherheitspolitischen Bereich, völlig überschaubar macht, wird kaum allen zugänglich sein.

Letztlich gilt es, klar zu machen, daß auch in der Demokratie verbindliche Entscheidungen getroffen werden müssen, die nicht ohne Risiko sind. Die Richtigkeit einer Entscheidung wird sich oft erst im nachhinein beurteilen lassen. Ist die Prognoseentscheidung jedoch eine an der Wertordnung des Grundgesetzes orientierte und verfahrensmäßig korrekt zustandegekommen, so ist sie legitim und von jedem zu respektieren. Einen anderen Weg sehe ich nicht, wenn nicht das Recht der Willkür preisgegeben und der Friede in unserer Gesellschaft in Gefahr geraten soll.

XIII. Vor allem dürfte allerdings vonnöten sein, daß wir uns auf die Grundlagen unserer Demokratie und auf die Grundfunktion des Rechts als einer freiheitsfördernden Friedensordnung zurückbesinnen. Wir müssen dafür Sorge tragen, daß der Bürger sich seiner Verantwortung für den Staat und seiner Grundpflichten, vor allem der Pflicht, den inneren Frieden zu bewahren, wieder mehr bewußt wird. Wir alle müssen lernen, die Freiheit als einen Handlungsspielraum zu begreifen, der groß ist, aber

durchaus rechtlichen und moralischen Bindungen unterliegt. Recht und Frieden müssen für jeden stets die Richtschnur und die Grenze der Verfolgung eigener Interessen und eigener Konflikte sein.

Insoweit sind auch die Schulen und Erzieher angesprochen. Nichts gegen eine Erziehung zur Kritik und Selbstkritik. Diese sollte aber nicht darin bestehen, daß zu einem Konfliktverhalten erzogen wird, das den Rechtsungehorsam einschließt oder fördert. Vielmehr muß bereits den jungen Menschen klargemacht werden, daß in der Demokratie bestimmte Spielregeln unerlässlich sind und daß Demokratie auch Pflichten und Verantwortung für den einzelnen mit sich bringt.

Mein Vorgänger, der frühere Bundesjustizminister Dr. *Schmude*, den wir alle als einen integren und besonnenen Mann schätzen, hat während seiner Amtszeit einmal gesagt: „Das von manchen gepflegte Geschwätz vom bürgerlichen Ungehorsam und vom Widerstand außerhalb des gesetzlich garantierten Rechtsweges darf nicht einmal den Anschein der Plausibilität gewinnen.“

Die Demokratie wünscht sich den mündigen Bürger, der sich am politischen Leben beteiligt und seine ihm in der Demokratie gewährte Freiheit in Anspruch nimmt. Gerade von ihm muß allerdings auch Toleranz und Verständnis erwartet werden für die Pluralität der Meinungen, Achtung vor dem alle bindenden Recht und damit zugleich die Bereitschaft, für seine Überzeugung nur in den Grenzen des Rechts zu kämpfen.

Ich möchte schließen mit einem Wort des Religionsphilosophen *Romano Guardini*. Er sagte über die Demokratie: „Sie ist die anspruchsvollste und eben damit gefährdetste aller politischen Ordnungsformen, nämlich jene, die beständig aus dem freien Kräfte-spiel gleichberechtigter Personen erwächst.“