

Heinrich Oberreuter

Welche politische Gewalt ist legitim?

Ob »linke« oder »rechte« Gewalt jeweils legitimer sei als ihr Gegenstück, ist eine im Kern anachronistische Frage. Im demokratischen Verfassungsstaat der Neuzeit ist jegliche private Gewalt illegitim, gleich welcher Motivation; von Illegalität nicht erst zu reden. Infrage gestellt wird dieser irreversible Grundsatz moderner Staatlichkeit immer dann, wenn aus politischen oder ideologischen Überzeugungen vom angeblich einzig Richtigen Legalität durchbrochen und durch die »das Gute« durchsetzende Tat ersetzt werden soll. Jenseits jenes schmalen Grundkonsenses, in welchen sich die normative und folglich auch prozedurale Legitimität des Systems findet – der »unstreitige« Sektor¹ – ist »das Gute« in der pluralistischen Gesellschaft der Moderne strittig. Jede Gegenposition hierzu fällt hinter die Anfänge modernen Staatsdenkens zurück, welches durch den Willen zur Durchbrechung des Kreislaufs der die Menschen physisch und existentiell bedrohenden Gewalt und die Gewährleistung innerstaatlichen Friedens ganz erheblich bestimmt gewesen ist. Der Anspruch auf diese Gewährleistung rechtfertigt den demokratischen Rechtsstaat bis heute, Gewaltbereitschaft dagegen fordert ihn fundamental heraus. Diese Herausforderung gilt nicht irgendeiner Staatsordnung, sondern einer, welche die Menschenwürde und die individuelle Selbstentfaltung auf pluraler Basis schützt und gerade deswegen nicht durch exklusivistische Übergriffe verletzt werden darf. Das staatliche Gewaltmonopol ist gerade in Auseinandersetzung mit der antipruralen verbindlichen Geltungskraft politischer Wahrheitsansprüche erdacht worden.

¹ Ernst Fraenkel, »Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie«, in ders., *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Stuttgart u. a. 1968, bes. S. 21.

1. Staatliches Gewaltmonopol als Instrument der Souveränität

Es ist kein Zufall, dass Jean Bodin und Thomas Hobbes diese Antwort in engem zeitlichen Zusammenhang und aus gleichem Anlass fanden: herausgefordert durch die blutigen Religionskriege in Frankreich und England.² Gewinn und Erhalt des Friedens zur individuellen Selbstbewahrung galten beiden Denkern als primärer Staatszweck. Als Lösung des Problems finden Bodin wie Hobbes die Konstruktion des Staates als souveräne Gewalt, im Hinblick auf die Rechtssetzung wie auf die innerstaatliche Herrschaft. Deren Begründung beruhte noch keineswegs auf bestimmten rechtlichen Qualitäten und Eingrenzungen. Für Bodin ist Souveränität »die dem Staat eignende absolute und zeitlich unbegrenzte Gewalt«³; in der lateinischen Fassung wird ihre Gesetzesunabhängigkeit zusätzlich unterstrichen, obgleich Bodin sie durchaus noch in einen allgemeinen Rechtsrahmen einordnete – wenn auch ziemlich vage. Auch Hobbes geht es nicht um Moral, sondern um Selbstbewahrung. Der souveräne Staat entsteht im Leviathan aus einem unbedingten Unterwerfungs- und Entmüchtigungsvertrag aller mit allen, die im Vertragsabschluss ihre natürlichen Rechte verlieren, als Herrschaftssubjekte absterben und den übermächtigen Staat als »sterblichen Gott« entstehen lassen: Nur eine derart souveräne Macht, die auf Effizienz und Autorität allein abstellt, kann die Menschen davor zurückhalten, sich selbst zu vernichten. Auf materielle Bindungen darf es – obgleich sich auch bei Hobbes vage Vorbehalte finden – nicht mehr ankommen: »Auctoritas non veritas facit legem.«⁴

Damit liegt nicht nur das Gewaltmonopol – beide Denker kannten den Begriff noch nicht, begründeten aber in ihrer Souveränitätslehre die Sache – beim Staat. Noch ist es praktisch unmöglich, zwischen Tyrannei und Souveränität zu unterscheiden. Zur Sicherung des innergesellschaftlichen Friedens ist jedes Mittel recht, da es auf die Bewahrung des Lebens und nicht auf dessen politische Qualität ankommt. Dieses Denken ist zeitlos, was das (existentielle) Grundproblem betrifft. Es ist aber zeitgebunden hinsichtlich der ethischen Abstinenz gegenüber der Staatsordnung.

2 Zur allgemeinen Orientierung mit weiterführenden Hinweisen gut geeignet: Horst Denzer, »Bodin« und Christine Chwaszcza, »Hobbes«, beide in Hans Maier und Horst Denzer (Hg.), *Klassiker des politischen Denkens*, Bd. 1, München ³2007, S. 179–191 bzw. S. 209–225. Siehe besonders Henning Ottmann, *Geschichte des politischen Denkens*, Bd. 3, Teilbd. 1, Stuttgart/Weimar 2006, S. 213–230 (Bodin), S. 179–191 bzw. S. 265–321 (Hobbes).

3 Jean Bodin, *Sechs Bücher über den Staat*, Buch I–III, übersetzt und mit Anmerkungen versehen von Bernd Wimmer, München 1981, Buch I, S. 8.

4 Thomas Hobbes, *Leviathan*, Neuwied/Berlin 1966, Kap. 26.

2. Legitimitätsbindung des Gewaltmonopols

In dieser Hinsicht erscheint uns heute die Antwort der Klassiker defizitär, als primär »machtstaatlich«. Inzwischen stellen die Bindungen des Staates an das Recht und des Rechts an normative Prinzipien aus guten Gründen das vorrangige Problem dar. Der moderne Staat hat sich etabliert, seine Funktionen (in diesem Zusammenhang: innere Friedenssicherung) sind vernünftigerweise prinzipiell kaum umstritten. Zur zentralen verfassungspolitischen Frage ist die nach der Legitimität staatlicher Herrschaft geworden.

Herrschaft ist eine spezifische verfassungsrechtliche Verdichtung von Macht. Macht ist als Chance zur Beeinflussung von Verhalten diffus und unbestimmt. Herrschaft ist dagegen eine Beziehung, in der Inhalte und Zustandekommen von verbindlichen Entscheidungen, in der auch Ordnungen und Verfahren zu ihrer Gewährleistung und Durchsetzung präzise angegeben werden können. Solche Herrschaft muss institutionell legitimiert sein und sich in institutioneller Ordnung entfalten. Für bloße Macht gilt das nicht. Doch für die freiheitliche Demokratie besitzt die institutionelle Trennung von Macht und Herrschaft konstitutive Bedeutung.⁵ Macht bleibt dennoch wirksam. Es gilt zu verhindern, dass sie wirksamer wird als die rechtlich gebundene Form der Herrschaft oder sich sogar an ihre Stelle setzt – auch punktuell, weil stets mit der Legalität auch die Legitimität verletzt wird. Tendenzen dazu gibt es immer dann, wenn Gewalt vor Recht gehen soll.

Die von staatlicher Herrschaft nötigenfalls ausgehende Gewalt ist demnach (im Kontext des demokratischen Verfassungsstaates) per definitionem immer rechtlich legitimiert, gebunden und eingegrenzt. Sie ist immer »potestas«, nicht »violentia« im Sinne roher Gewalt, die sich absichtlich auf die Verletzung oder Vernichtung von Personen und Sachen richtet.⁶ Die Staatsgewalt ist nur ein Spezialfall von Herrschaft; diese wiederum beruht nicht auf jener, sondern auf dem Recht. Gewalt ist lediglich ultima ratio, Recht notfalls auch durchzusetzen. Sie ist demnach unabdingbar auf die legitime Staats- und Verfassungsordnung bezogen. Darin liegt heute ihre Rechtfertigung. Wenn man potestas und violentia intellektuell unzulänglich oder in polemischer Absicht miteinander vermischt, bleibt diese Einsicht verborgen. Man dringt dann nicht zu der entscheidenden Frage vor: Welcher Qualität ist jene legitime politische Herrschaftsordnung, der es notfalls erlaubt ist, Gewalt (potestas) einzusetzen?

Vorausgeschickt sei, dass Legitimität hier anders als bei Bodin und Hobbes als kritischer Begriff aufgefasst wird, der nach Geltungsgründen fragt.

⁵ Dazu: Manfred Hättich, *Herrschaft – Macht – Gewalt*, Freiburg 1982.

⁶ Ulrich Matz, »Gewalt«, in *Staatslexikon*, Bd. 2, Freiburg ⁷1986, Sp. 1018.

Legitimität ist nicht automatisch identisch mit dem, was gilt, oder dem, was man oberflächlich dafür hält.⁷ Für »soziale Geltung als rechters«,⁸ für die Qualität einer politischen Ordnung, lassen sich begründende Kriterien angeben:

a) Formelle Elemente umstellen Herrschaft im Rechtsstaat mit einer Vielzahl restriktiver Sicherungen, die von den einzelnen Dimensionen des Rechtsstaatsprinzips über den Grundrechtsschutz bis zur Unterwerfung politischer Entscheidungen unter das Recht reichen.

b) Materielle Elemente kommen in der wertgebundenen Ordnung zum Ausdruck, welche Menschenwürde, Freiheit und Demokratie in ihr Zentrum rückt. Diesen Orientierungen sind die Bauprinzipien der Staatsordnung unterworfen. Der Staat ruht auf ethischen Fundamenten.⁹

c) Die kommunikative Struktur ermöglicht Demokratie als einen Kreislauf politischer Kommunikation, deren Grundlagen und Detailentscheidungen dem Diskurs anheimgegeben sind.¹⁰ Mitbestimmung und Rechtfertigung von Herrschaft kennzeichnen sie. Sie kultiviert zu diesem Zweck ein System freier politischer Kommunikation und offener politischer Willensbildung sowie verbindliche, nachvollziehbare Verfahrensweisen.

Diese drei Kriterien folgen aus dem verfassungspolitischen Wandel zur rechtsstaatlichen Demokratie, der bisher hier noch nicht deutlich thematisiert wurde. Dieser Wandel domestiziert politische Herrschaft von Grund auf, weil sie ja nicht mehr, auf eigenem Recht beruhend, gegen das Volk steht, sondern von diesem selbst ausgeht und legitimiert ist. Soweit Autorität erfahren wird, beruht sie nicht mehr auf Unterwerfung, sondern auf Auftrag. Herrschaft ist ein anvertrautes Amt, an das Gemeinwohl und an die Interessen aller Bürger ebenso gebunden wie an die Respektierung der Freiheitsrechte und Freiheitsräume der Individuen.

7 Wilhelm Hennis, »Legitimität – Zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft«, in *Politische Vierteljahresschrift (PVS)*, Sonderheft 7 (1976), S.9–39.

8 Peter Graf Kielmansegg, »Legitimität als analytische Kategorie«, in *Politische Vierteljahresschrift (PVS)* 12 (1971), S.367; ders., »Legitimität«, in *Staatslexikon* (Fn.6), Sp. 1313ff.

9 Vgl. BVerfGE 2, S.1, S.12f.

10 Dazu näher: Heinrich Oberreuter, »Legitimität und Kommunikation«, in ders., *Bewährung und Herausforderung. Zum Verfassungsverständnis der Bundesrepublik*, München ²1989, S.143–167.

3. »Gegengewalt« – Wahrheit statt Mehrheit

Mit dem Aufstieg der Volkssouveränität und der nationalen Volksvertretungen wurde die Mehrheitsregel zum grundlegenden Element politischer Willensbildung; sie schnitt jeden Gedanken an einen Vorzug des »pars sanior«, also einer besser ausgewiesenen Minderheit, ab. Jedenfalls ist das Misstrauen gegen die Herrschaft der größeren Zahl seiner Herkunft nach vordemokratisch und obrigkeitlich. An den angeblichen »Grenzen der Mehrheitsdemokratie« betritt man ungewisses Gelände, wenn man die Entscheidungsmodalitäten auf sinnliche Wahrnehmung oder höheres Bewusstsein abstellen wollte. Die Bevorzugung der »hundert leidenschaftlichen Neins« gegenüber den »tausend matten Jas« oder der angeblich »engagierten, sachkundigen und hochrangig betroffenen Minderheiten« gegen »apathische, schlecht informierte und mangels ersichtlicher persönlicher Betroffenheit auch völlig desinteressierte Mehrheiten«¹¹ führt über die Grenzen der Demokratie hinaus. Sie führt zur Herrschaft von Praeceptoren, die sich ihre Legitimation selbst formulieren und darüber hinaus offensichtlich beanspruchen, auch selber den Ausnahmezustand zu definieren, in welchem es ihnen angemessen erscheint, den alten Verfassungskonsens durch einen neuen zu ersetzen: Dies ist ein Konzept für revolutionäre Eliten: Wahrheit statt Mehrheit.

Diese Zusammenhänge begründen offensichtlich auch das durchaus ambivalente Verhältnis der längst in die Jahre gekommenen »neuen« sozialen Bewegungen zur Gewalt und zum staatlichen Gewaltmonopol. Dieses muss zwangsläufig in Zweifel geraten, sobald von einer beanspruchten höheren Legitimität her eine in sich konsistente Argumentationskette aufgebaut wird. Die »Neue Linke« der späten sechziger Jahre hat durch die Entgrenzung des Gewaltbegriffs die intellektuelle Vorarbeit geleistet. Sie ließ Gewalt als physisch manifesten Vorgang diffus werden und verlagerte sie in das Regelsystem einer Gesellschaft, in ihre Ordnung selbst hinein. Nach Galtung¹² liegt strukturelle Gewalt dann vor, wenn die tatsächliche Selbstverwirklichung eines Menschen so beeinflusst wird, dass sie hinter der möglichen zurückbleibt. Damit verwischt sich die Grenze zwischen Gewaltlosigkeit und Gewalt einerseits; andererseits müssen alle politischen und sozialen Ordnungsformen als gewaltsam gelten, da sie das Ideal nicht erreichen können – per definitionem nicht. Rechtsstaat, der Individuen begrenzt, ist demnach immer Gewaltstaat. Die Grenze

11 So schon – mit Fernwirkung –: Bernd Guggenberger, »An der Grenze der Mehrheitsdemokratie«, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30.10.1982.

12 Johan Galtung, »Violence, Peace and Peace Research«, in *Journal of Peace Research* 6 (1969), S. 167 ff.

zwischen Recht und Gewalt fällt –eine Grenze, der humane Ordnung und zivilisatorischer Fortschritt seit je zu verdanken sind.

Bekanntlich wurde in diesem Zusammenhang das Konzept angeblich legitimer Gegengewalt entwickelt und mit dem klassischen Widerstandsrecht verknüpft, als ob die pluralistische Freiheit nicht im Recht auf Opposition im zentralen politischen Entscheidungssystem gipfelte. Darüber kann die rechtsstaatliche Demokratie nicht hinausgehen – es sei denn um den Preis ihrer Selbstaufhebung. Aus diesen Irrtümern nährt sich der Glaube an »die rechtschöpferische Kraft des Konflikts«¹³, der nichts anderes als die Aufforderung zur subjektiven Rechtsnahme darstellt, nährt sich auch die populär gewordene Drohung mit dem »ökologischen Bürgerkrieg« oder mit der Umwandlung des Bürgerkriegs der Worte in den der Tat.

Von daher steht das Bekenntnis zur Gewaltfreiheit aus gleichem Munde unter erheblichen, subjektiven Opportunitätsabwägungen unterliegenden Vorbehalten. Grundsätzlich bedeutet Gewaltfreiheit demnach »aktiven Einsatz gegen Gewaltstrukturen und eine sich verselbständigende Herrschaftsordnung, wobei unter Umständen auch Widerstand gegen staatliche Maßnahmen nicht nur legitim, sondern auch erforderlich sein kann«. Die praktische Übersetzung dieser programmatischen Aussage lautet konsequent, dass durchaus »zu Gewalt gegen Sachen gegriffen werden muss, um ... Positionen deutlich zu machen«¹⁴. Die Prüfung erfolge von Fall zu Fall. Gewaltfreiheit heißt demnach: wohl-dosierte Freiheit zur Gewaltanwendung.

Die Gewaltfrage mündet wieder in die qualitative, nicht nur grundwertorientierte, sondern auf konkrete politische Inhalte bezogene Begründung von Legitimität. Diese läuft an der parlamentarisch-rechtsstaatlichen Demokratie vorbei. Sie unterläuft das Prinzip politischer Pluralität, das als Voraussetzung jeder offenen und freiheitlichen Gesellschaft angenommen werden muss. Eine derartige inhaltlich-politische Legitimitätsbegründung grenzt konträre Positionen aus. Die Geschichte der politischen Systeme kennt dafür zahllose Präzedenzfälle. Bezeichnenderweise findet man in der Diskussion seit langem auch immer wieder Robert L. Heilbroner zitiert, der die Durchsetzungskraft autoritärer Regime für »unvermeidlich, ja notwendig« hält, »wenn das Überleben der Menschheit auf dem Spiel steht«.¹⁵ Mit einer derartigen Argumentation brennen im Zweifelsfall alle konstitutionellen Sicherungen durch.

13 Peter Cornelius Mayer-Tasch, »Kernenergie und Bürgerprotest«, in Carl Amery u. a. (Hg.), *Energiepolitik ohne Basis*, Frankfurt a. M. 1978, S. 17.

14 Siehe dazu »Notfalls auch Gewalt gegen Sachen«, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12.11.1982, vor allem DIE GRÜNEN, *Landesprogramm*, Hessen 1982, S. 9.

15 Robert L. Heilbroner, *Die Zukunft der Menschheit*, Frankfurt a. M. 1976, S. 78.

Der aktuellen Diskussion kommt keinerlei Neuigkeitswert zu. Sie ist nichts anderes als eine unoriginelle Renaissance bekannter Herausforderungen aus dem letzten Drittel des vergangenen Jahrhunderts.

4. Friedensfunktion des Gewaltmonopols

Recht und legitime Ordnung müssen durchgesetzt werden können. Ihres universellen Geltungsanspruchs wegen bleibt trotz des verfassungspolitischen Wandels auch die demokratische Herrschaft in der wertgebundenen Ordnung mit Gewalt ausgestattet. Warum? Letztlich, um die in ihrer Qualität beschriebene rechtliche und politische Ordnung zu schützen und inneren Frieden zu gewährleisten. Der potentielle Gewalteinsatz hat also – wie übrigens auch die wehrhafte Demokratie – eine positive Funktion.

Gerade das Gewaltmonopol besitzt eine Friedensfunktion; denn innerer Friede wird unmöglich, wenn subjektive gewaltsame Rechtsnahme erlaubt und möglich sein sollte. Eine friedlose Gesellschaft gefährdet zugleich die Freiheit. Blicke subjektive, unkontrollierte nichtstaatliche Gewalt legitim, würde dadurch die Rechtsordnung selbst ausgehebelt werden, und wir fielen hinter die Errungenschaften des neuzeitlichen Verfassungsstaates zurück. Tolerierung bedeutete, das Gewaltpotential in der Gesellschaft zu vermehren – übrigens auch das des Staates, der »aufrüsten« müsste, um die im Konsens verharrenden Bürger vor subjektiver Gewalt zu schützen.

Über die Grenzen weltanschaulicher Orientierungen hinweg ist es ein ethisches Postulat, Gewaltausübung zu minimalisieren. Darüber hinaus bricht das »Argument«, staatliches Gewaltmonopol fordere gesellschaftliche Gegengewalt heraus, auf diesem Hintergrund zusammen. Denn das Gewaltmonopol besteht ja nicht, um Gewalt einzusetzen, sondern um Gewalt möglichst aus dem Spiel zu lassen, um nur notfalls von ihr Gebrauch zu machen, zu dem Zweck, die Durchsetzung der wertgebundenen Ordnung gegen jene zu gewährleisten, die sie aktiv bekämpfen, vor allem aber, um den innerstaatlichen Frieden gegen Friedensstörer zu bewahren. Keineswegs besteht auch qualitative Gleichheit zwischen den Herausforderern von Frieden und wertgebundener Ordnung und ihren Verteidigern, wie immer wieder suggeriert werden soll. Weder rechte noch linke Gewalt können im politischen Streit Legitimität für sich beanspruchen.