

KONTROVERSARTIKEL KONTROVERSARTIKEL

Recht durch Rechtsbruch?

Eine Frage – zwei Antworten

Wolfgang Heyde

Ein Teil unserer Bevölkerung lehnt die Nachrüstung ab. Viele Gegner einer Stationierung neuer Mittelstreckenraketen auf deutschem Boden stützen sich dabei nicht nur auf sicherheitspolitische, sondern auch auf ethisch-moralische Gründe. Daraus leiten manche stärkere Rechte des Protestes ab, als es nach geltendem Recht bei politischen Auseinandersetzungen zulässig ist.

Bei Protestaktionen zu wichtigen politischen Fragen werden bewußte Rechtsverstöße immer häufiger. Wie unterscheiden sich diese von kriminellen Rechtsbrüchen? Wie müssen die »Spielregeln« des »zivilen Ungehorsams« beschaffen sein? Kann man sich überhaupt durch Übertretung von Gesetzen Recht verschaffen – oder gar die Rechtsentwicklung vorantreiben? Bedeutet dieser »Widerstand« eine Schwächung oder eine Stärkung der Demokratie?

Recht »durch« Rechtsbruch – gibt es das überhaupt? – Verstehen wir unter »Recht« die in einem Gemeinwesen maßgeblichen Rechtsregeln, die Rechtssicherheit und Rechtsfrieden gewährleistende Rechtsordnung, dann kann durch Rechtsbruch nicht neues Recht entstehen. Die Frage kann deshalb nur dahin gehen, ob es möglich ist, bei einem Verstoß gegen einzelne Normen dieser Rechtsordnung dennoch – im nicht-juristischen, inhaltlichen Sinn – rechtens zu handeln. Dabei sind verschie-

dene Formen des Verstoßes zu unterscheiden: Die Rechtsverletzung kann sich auf die Regelung, die der Verletzer für ungerecht oder illegitim hält, unmittelbar beziehen. Die Bürgerrechtsbewegung gegen rassendiskriminierende Regelungen in den Vereinigten Staaten war ein solcher Fall. Bei uns hätte er eintreten können, als mancherorts angekündigt wurde, die Durchführung der Volkszählung 1983 – die dann vom Bundesverfassungsgericht einstweilig unterbunden wurde – wegen befürchteter Eingriffe in die Persönlichkeitssphäre zu unterlaufen. – Eine andere Form der »Regelverletzung« dient dazu, an einem ausgewählten Objekt dem Protest gegen bestimmte Maßnahmen stärkeren Nachdruck zu verleihen, etwa durch Blockaden militärischer Einrichtungen. Das dabei verletzte Recht (das Strafrecht oder das Straßenverkehrsrecht) stellt nicht die eigentliche Zielrichtung des Protestes dar: Es ist rechtsethisch und rechtspolitisch »neutral«. Aufrufe zum Steuerboykott, die sich gegen den Verteidigungshaushalt richten, oder Fälle eines teilweisen Stromzahlungsboykotts aus Protest gegen den Bau von Kernkraftwerken bewegen sich in einem Zwischenfeld.

Eine verfassungsrechtlich ausdrücklich vorgesehene Ausprägung der Idee, »Recht durch Rechtsbruch« zu verwirklichen, ist das Widerstandsrecht nach Art. 20 Abs. 4 GG: »Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist.«

Es wurde 1968 im Grundgesetz verankert und galt vorher als ungeschriebenes, letztlich naturrechtlich begründetes Verfassungsrecht. In ihm drückt sich die unbedingte Bereitschaft zur Bewahrung unserer rechtsstaatlich-demokratischen Ordnung aus. Es hat die Funktion, Staat und Verfassung als Ganzes zu schützen, und richtet sich gegen ein Unrechtsregime, nicht gegen einzelne behauptete Unrechtsakte. Daß seine Voraussetzungen im Hinblick auf die Nachrüstung nicht gegeben sind, wird inzwischen weitgehend akzeptiert; dies wohl

nicht zuletzt unter dem Eindruck der eindeutigen Stellungnahmen der Kirchen in dieser Frage.

Man sollte deshalb in der aktuellen Auseinandersetzung den Begriff »Widerstand« vermeiden. Wer gegenüber einem Unrechtsregime Widerstand leistet, nimmt das Risiko auf sich, angesichts eines nicht mehr funktionierenden Rechtsstaates der Willkür der Machthaber ausgesetzt zu sein. In den Jahren nach 1933 sind viele Deutsche dieses Risiko eingegangen – nicht wenige bis zur letzten Konsequenz. Mit jener Situation ist der Protest gegen die Nachrüstung nicht vergleichbar.

Zum Begriff des »zivilen Ungehorsams«

Ohne Gewalttätigkeit begangene Verstöße gegen geltendes Recht aus ethisch-moralischen Motiven werden als »ziviler Ungehorsam« bezeichnet. Er spielte schon in den sechziger Jahren in den Vereinigten Staaten eine Rolle und wurde von Martin Luther King in seinem Kampf gegen die Rassendiskriminierung praktiziert.

Der amerikanische Philosoph John Rawls hat in seinem 1971 erschienenen Buch »Eine Theorie der Gerechtigkeit« (deutsch 1975) zivilen Ungehorsam definiert als eine »öffentliche, gewaltlose, gewissensbestimmte, aber politisch gesetzwidrige Handlung, die gewöhnlich eine Änderung der Gesetze oder der Regierungspolitik herbeiführen soll«. Dabei ist für Rawls wichtig, daß ziviler Ungehorsam sich immer nur auf eine rechtmäßige demokratische Gewalt bezieht in einem Staat, dessen Verfassung die Bürger anerkennen; wer zivilen Ungehorsam übt, berufe sich auf die gemeinsame Gerechtigkeitsvorstellung, die der politischen Ordnung zugrunde liegt. Die Problematik seines Argumentierens wird an folgenden Sätzen von Rawls deutlich: »*Er drückt Ungehorsam gegenüber dem Gesetz innerhalb der Grenzen der Gesetzestreue aus, wenn er sich auch an deren Rande bewegt. Das Gesetz wird gebrochen, doch die Gesetzestreue drückt sich im öffentlichen und gewaltlosen Charakter der Handlung aus, in der Bereitschaft, die gesetzlichen Folgen der Handlungsweise auf sich zu nehmen.*«

Die Maßstäbe des Strafrechts

Bei Protesthandlungen gegen den NATO-Doppelbeschluß kam es wiederholt zu Blockaden der Zufahrtswege zu militärischen Einrichtungen. Dabei wurden teilweise Barrikaden oder Straßensperren errichtet; überwiegend setzten sich die Teilnehmer jedoch nur auf die Zufahrtswege und verhinderten hierdurch die Zufahrt zu der betroffenen Einrichtung. Blockaden dieser Art sind zwar im Sinn derer, die sie durchführen, »gewaltfrei«. Gleichwohl sind sie nach der in der Rechtsprechung herrschenden Meinung als Nötigung gemäß § 240 StGB zu bestrafen.

Der Bundesgerichtshof hat entschieden, daß Gewalt im Sinne dieser Vorschrift nicht nur dann vorliegt, wenn der Handelnde unmittelbar gegen den Angegriffenen

seine körperlichen Kräfte einsetzt. Es reicht vielmehr aus, wenn der Täter unter – möglicherweise geringer – Kraftentfaltung einen Zustand schafft, der auf den Willen anderer derart einwirkt, daß diese nach dem Willen des Täters handeln müssen. Dies ist bei Blockadeaktionen regelmäßig der Fall. Der Fahrer eines Kraftfahrzeuges, der in den blockierten Bereich einfahren will, muß anhalten, will er den Demonstranten nicht überfahren. Hierin liegt ein Zwang. Die Teilnehmer einer »Sitzblockade« schaffen eine Situation, die auf andere mit psychischem Zwang einwirkt und damit den Gewaltbegriff erfüllt. Solche Verhaltensweisen sind nach der Rechtsprechung im Sinn des § 240 Abs. 2 StGB verwerflich und damit rechtswidrig.

Im Einzelfall können Teilnehmer an Blockaden darüber hinaus nach der Strafvorschrift des Landfriedensbruches (§ 125 Abs. 1 StGB) belangt werden. Deren Tatbestandsmerkmale liegen unter anderem dann vor, wenn sich der Demonstrant an Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder Sachen beteiligt oder auf andere Demonstranten einwirkt, um ihre Bereitschaft zu solchen Handlungen zu fördern. Der Begriff der Gewalttätigkeit setzt hierbei – im Gegensatz zum Gewaltbegriff in

Recht muß doch Recht bleiben. (Ps 94,15)

§ 240 StGB – voraus, daß physische Gewalt unmittelbar gegen Personen oder Sachen geübt wird. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn eine Polizeikette oder eine Absperrvorrichtung durchbrochen wird.

Es bedarf wohl keiner näheren Begründung, warum unsere Rechtsordnung die Rechtfertigung von Gewalttätigkeiten, also den Einsatz physischer Gewalt unmittelbar gegen Personen oder Sachen, zur Durchsetzung politischer Ziele ausschließt.

Ziviler Ungehorsam umfaßt nur »gewaltfreie« Handlungen der beschriebenen Art. Hier gibt es zwei Betrachtungsweisen: Die eine – im Sinn von Rawls und wohl auch von Habermas – anerkennt die Strafbarkeit des Tuns, erhofft aber von den Strafverfolgungsbehörden und Gerichten eine modifizierte Beurteilung, in der zum Ausdruck kommt, daß die Tat aus einer ethisch achtbaren Grundhaltung heraus erfolgte, also ziviler Ungehorsam keines der üblichen Delikte ist. Die andere Betrachtungsweise – die beispielsweise von dem Göttinger Rechtsprofessor R. Dreier auf dem »Kulturforum der Sozialdemokratie« im September 1983 vertreten wurde – verneint eine Strafbarkeit: Wer allein oder gemeinsam mit anderen öffentlich, gewaltlos und aus politisch-moralischen Gründen den Tatbestand einer Verbotsnorm erfülle, handele grundrechtlich gerechtfertigt, wenn er dadurch gegen schwerwiegendes Unrecht protestiere und sein Protest verhältnismäßig sei.

Unabhängig von diesen beiden Sichtweisen gilt für die staatliche Rechtsanwendung, daß bei der Prüfung, ob ein Straftatbestand erfüllt und welche Strafe gegebenenfalls zu verhängen ist, jeder Einzelfall und seine besonderen Umstände für sich zu bewerten sind.

Das Grundgesetz kennt kein »Demonstrationsrecht«

Kann ein Verstoß gegen Strafvorschriften dadurch gerechtfertigt sein, daß man sich auf eine gesteigerte Inanspruchnahme der Grundrechte auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit beruft? Ein »Demonstrationsrecht« als solches wird im Grundgesetz nicht ausdrücklich garantiert. Es ergibt sich aber aus der Meinungsäußerungsfreiheit und der Freiheit, sich zur Verstärkung der geäußerten Meinung öffentlich zu versammeln.

Die Grundrechte der Meinungsäußerungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) und der Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) lassen sich für Verstöße gegen Strafvorschriften nicht heranziehen. Art. 5 Abs. 1 GG gewährleistet nur die Freiheit der geistigen Auseinandersetzung; er schützt daher lediglich die Anwendung von Mitteln, die sich auf die geistige Überzeugungskraft beschränken, nicht aber solcher Mittel, die über die geistige Auseinandersetzung hinaus durch Zufügung von Nachteilen dem Angesprochenen oder einem Dritten die Möglichkeit nehmen, seine Entscheidung in voller innerer Freiheit zu treffen (so das Bundesverfassungsgericht). Dies gilt auch für die Versammlungsfreiheit. – Blockaden militärischer Einrichtungen gehen in der Regel über eine geistige Auseinandersetzung hinaus. Eine Meinungsäußerung kann zwar auch in einem Verhalten bestehen: Soweit eine »Blockade« den Zugang zu einer Einrichtung nicht spürbar behindert und lediglich symbolische Bedeutung hat, wird man sie noch als Meinungsäußerung ansehen können. Jede darüber hinausgehende Behinderung der Zu- und Abfahrt überschreitet indes den Rahmen einer bloß geistigen Auseinandersetzung.

Um keine Mißverständnisse aufkommen zu lassen: Jedermann hat das Recht, sich gegen den Bau einer Startbahn, gegen Atomkraftwerke, gegen eine bestimmte Verteidigungspolitik oder sonstige Maßnahmen der Regierung zu wenden und zu diesem Zweck zu demonstrieren. Die Meinungsäußerungsfreiheit und die Versammlungsfreiheit haben als Grundrechte im Zusammenhang mit der aktiven Teilnahme des Bürgers am politischen Leben einen hohen Stellenwert in der Demokratie. Die aus ihnen folgenden Befugnisse enden aber – wie bei allen Grundrechten – da, wo die Grundrechte anderer beginnen. Eine Demonstration bringt zwangsläufig Behinderungen anderer Bürger mit sich; deren – durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte – allgemeine Bewegungsfreiheit wird insoweit zulässigerweise eingeschränkt. Die Grenzen einer rechtmäßigen Demonstration ergeben sich dabei aus einer Abwägung der ver-

schiedenen Interessen. Der Gesetzgeber hat hier den notwendigen Ausgleich vorgenommen und den Schutz der Rechte »des jeweils anderen« geregelt. Was jedoch allgemein verboten ist, wird nicht dadurch erlaubt, daß es im Rahmen einer Demonstration geschieht.

Ein Gemeinwesen bedarf solcher Regelungen, will man nicht Gefahr laufen, der Rechtsunsicherheit und letztlich der Willkür Tür und Tor zu öffnen. Das Recht auf friedliche Demonstration ist Ausdruck der Liberalität und Toleranz der freiheitlichen Demokratie. Gerade deshalb darf es nicht auf Kosten anderer mißbraucht werden.

Die Rechtsordnung ist Friedensordnung und als solche dazu da, ein friedliches Zusammenleben der Menschen im Staat zu gewährleisten. Daraus ergibt sich die Bürger-Pflicht zur Einhaltung der für alle geltenden Gesetze und zur Rücksichtnahme auf die Rechte anderer. Das Eintreten für den äußeren Frieden erfordert auch die Bewahrung des inneren Friedens!

Ziviler Ungehorsam – durchs Gewissen legitimiert?

Für viele Menschen ist die Frage der Nachrüstung nicht nur eine politische oder auch moralisch-ethische, sondern eine elementare Gewissens- und Glaubensfrage. Aus Gründen des Glaubens, des an Gottes Wort gebundenen Gewissens meinen sie, der weiteren Stationierung von Raketen entschieden Widerspruch entgegenzusetzen zu müssen, einer Fortsetzung des atomaren Rüstens nicht mehr »tatenlos« zusehen zu können. Wolfgang Huber hat im Zusammenhang mit unserer Fragestellung das Gewissen theologisch als den Ort der Anrede durch Gott beschrieben. Wo der Mensch von ihr getroffen sei, gelte immer: Man soll Gott mehr gehorchen als den Menschen. – Legt man dies zugrunde, dann bleibt aber schon theologisch die Frage nach den praktischen Konsequenzen im konkreten Fall. Das Gewissen kann sich im übrigen irren; dies vor allem dann, wenn Motivationen hineinspielen, die eher im politisch wertenden Bereich angesiedelt sind. Auch der Meinungsgegner könnte sich auf eine Gewissensentscheidung berufen. Wie kommt man da weiter?

Aus der Sicht des Grundgesetzes kommt es auf die Reichweite des in Art. 4 Abs. 1 gewährleisteten Grundrechts der Glaubens- und Gewissensfreiheit an. Dieses Grundrecht schützt den einzelnen grundsätzlich davor, gegen sein Gewissen handeln zu müssen. Es kann im Einzelfall ausgeschlossen sein, Betätigungen oder Verhaltensweisen, die aus einer bestimmten Glaubenshaltung fließen, ohne weiteres den Sanktionen zu unterwerfen, die der Staat für ein solches Verhalten sonst vorsieht. Dies gilt aber nur dann, wenn die Rechtsordnung vom einzelnen ein bestimmtes konkretes Verhalten oder Unterlassen fordert, das ihn in einen inneren Konflikt stürzt. Darum geht es im vorliegenden Zusammenhang nicht. Hier sucht der einzelne von sich aus den Konflikt

fahren korrigierbar. Das Volk bestimmt in regelmäßigen Abständen die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse; es kann auf diese Weise Wenden in der einen oder anderen Richtung herbeiführen. Wird aber die Rechtsordnung bewußt übertreten, um so bestimmte Meinungen durchzusetzen, dann werden dadurch zugleich ihre freiheitssichernde und ausgleichende Funktion sowie die Demokratie in Frage gestellt. Das Rechtsbewußtsein der Allgemeinheit wird irritiert, wenn eine Gruppe der Bevölkerung unabhängig von den Umständen des Einzelfalles bestreitet, daß bei einer Verletzung von Strafnormen ein Strafanspruch des Staates besteht. Umgekehrt verletzt der Staat, der den Rechtsbruch toleriert, seine Pflicht zur Gleichbehandlung aller Bürger vor dem Gesetz. Dies wiederum mindert die Legitimation der Durchsetzung staatlichen Rechts generell. Das Problem besteht hier nicht in vereinzelt, als symbolische Handlung gemeinten »Regelverstößen«. Es liegt darin, daß durch die Theorie vom zivilen Ungehorsam systematisch zu derartigen Verstößen ermutigt wird.

In der Ausübung zivilen Ungehorsams kommt darüber hinaus eine Mißachtung der politischen Entscheidungen der durch demokratische Wahlen legitimierten jeweiligen Mehrheit im Parlament zum Ausdruck. Auch eine Demokratie kommt nicht ohne verbindliche Entscheidungen aus. Sie müssen von den nach der Verfassung dazu berufenen Repräsentanten im Rahmen ihrer Kompetenzen getroffen werden. Diese Personen tragen dafür die Verantwortung, die sie mit Blick auf das Gemeinwohl wahrnehmen müssen. Dabei sind die Einsichten der Politiker, deren persönliche Entscheidung gefordert. Sie haben ein Anrecht darauf, daß auch der Andersdenkende diese Entscheidung respektiert. Soweit die Rechtsordnung die Möglichkeit eröffnet, dagegen

Es ströme wie Wasser das Recht und die Gerechtigkeit wie ein unversieglicher Bach! (Amos 5,24)

Gerichte anzurufen, besteht in den gerichtlichen Verfahren die Möglichkeit der rechtlichen, insbesondere verfassungsrechtlichen Überprüfung.

Man darf die Demokratie nicht zu sehr idealisieren; sie ist eine Staatsform mit vielen Schwächen. Nur: Es gibt keine bessere Form, möglichst allen Bürgern eines Gemeinwesens gedeihliche Lebensbedingungen in Freiheit zu gewährleisten. Setzen die Gegner einer bestimmten Politik ihre eigene Position absolut und versuchen sie, eine Änderung dieser Politik durch Berufung auf eine höhere Legitimität ihres Anliegens mit Mitteln zu erzwingen, die von der Rechts- und Verfassungsordnung nicht gedeckt werden, dann droht die demokratische Verfassung Schaden zu nehmen.

Wolfgang Däubler

Die Regierungsmehrheit hat entschieden: Die Raketen werden stationiert. Die Bevölkerungsmehrheit ist weiter auf seiten der Kritiker; sie will, daß in Genf weiterverhandelt wird.

Eine solche Divergenz zwischen Regierenden und Regierten ist in der repräsentativen Demokratie nichts Ungewöhnliches. Das häufig bemühte Beispiel der Todesstrafe vermag dies zu illustrieren. Es wäre ein nachgerade Verdacht erregender Gleichklang, würde in allen Fällen die von den Demoskopern ermittelte Volksmeinung mit der Regierungspolitik und den Beschlüssen der Parlamentsmehrheit übereinstimmen.

Nach geltendem Verfassungs- und Gesetzesrecht sind die Kompetenzen eindeutig verteilt: Allein die staatlichen Instanzen bestimmen den Kurs; von den in einigen Länderverfassungen vorgesehenen Volksbegehren einmal abgesehen, kann die Bevölkerung nur an die Regierenden appellieren – es gibt nicht, wie in der römischen Republik, »Volkstribunen« oder Ombudsmänner, die ein Veto einlegen könnten. Allzu selbstherrlicher Umgang mit der Mehrheit kann nur bei den nächsten Wahlen korrigiert werden, die sich freilich nie allein an bestimmten Sachfragen orientieren.

Der Raketenstreit sprengt den normalen Rahmen

Der Streit um die Stationierung sprengt aus verschiedenen Gründen den Rahmen der repräsentativ-demokratischen Normalität. Vom Gegenstand her geht es um eine Frage, die von der Bevölkerungsmehrheit als absolut existentiell angesehen wird. Die Schwelle des Krieges zu senken, die eigene Vernichtung in Kauf zu nehmen, ist ein Vorgang, der nach anderen Reaktionen verlangt als ein Dissens über die Subventionierung der Landwirtschaft oder das Tempolimit auf Autobahnen. Das Gewicht der Frage wird zusätzlich dadurch erhöht, daß ein Ausscheren der Bundesrepublik aus einem zentralen NATO-Vorhaben ein Vorgang wäre, der die bedingungslose Westintegration nach Ansicht vieler in Frage stellen würde: Ein »Nein« zur Stationierung wäre zugleich – zumindest aus der Perspektive der heutigen US-Regierung – eine teilweise verteidigungspolitische Abtrennung des wichtigsten und treuesten Bündnispartners. Der Kompromißspielraum der Stationierungsbeurwörter ist daher relativ gering.

Der Gegenstand der Auseinandersetzung hat – stärker noch als bei der sogenannten friedlichen Nutzung der Kernenergie – zur Folge gehabt, daß das Verfahren, wie Entscheidungen getroffen werden, auch als solches in Frage gestellt wurde. Gehört die Verfügung über das menschliche Leben und die Existenz der Bundesrepublik nicht zum Bereich des »Unabstimmbaren«, vergleichbar der Menschenwürde des einzelnen, über die nach Artikel 1 des Grundgesetzes nicht einmal der verfassungs-

ändernde Gesetzgeber verfügen könnte? Reichen in solchen Fragen denn einfache Regierungsmehrheiten aus? Muß nicht – schon um die Akzeptanz der Entscheidungen zu erhöhen – die Bevölkerung hier sehr viel stärker als bei politischen Alltagsentscheidungen einbezogen werden? Für viele ist diese Frage mit einem eindeutigen »Ja« zu beantworten – die Mechanismen der repräsentativen Demokratie sehen sich daher zum erstenmal seit über 20 Jahren als solche in Frage gestellt.

Eine weitere Besonderheit der aktuellen Auseinandersetzungen liegt darin, daß die Intensität des Streites eine andere ist. Für einen Teil der Kritiker sind die Raketen unter gar keinen Umständen akzeptabel, sie werden als Anschlag auf die eigene Existenz empfunden. Dabei kommt der Regierungsmehrheit noch zugute, daß Hinweise auf Gefahren, die aus Einsichten in militärische und gesellschaftliche Zusammenhänge abgeleitet werden, immer irgendwie abstrakt bleiben: Vertritt ein Friedensforscher die Auffassung, in den nächsten Jahren komme es mit fünfzigprozentiger Wahrscheinlichkeit zu einem Atomkrieg in Mitteleuropa, so berührt dies allemal weniger als beispielsweise die Mitteilung eines Arztes, man müsse sich einer Operation unterziehen, bei der die Chancen des Überlebens 50 Prozent betragen würden. Gleichwohl: Wer der Überzeugung ist, in seinem Keller werde ein Pulverfaß installiert, wird über andere Gegenmaßnahmen nachsinnen als derjenige, der sich von seinem Nachbarn schlecht behandelt fühlt.

Der langsame, aber stetige Legitimationsverlust

Daß ein Teil der Bevölkerung bestimmte Entscheidungen vom Verfahren wie vom Inhalt her in keiner Weise zu akzeptieren bereit ist, ist für die Bundesrepublik eine durchaus neue Erfahrung. Selbst die Bewegung gegen die Wiederaufrüstung und die Bewegung »Kampf dem Atomtod« in den fünfziger Jahren hatten eine bescheidenere Dimension: Sie waren sehr viel stärker auf die damaligen Oppositionskräfte beschränkt – mit der Folge, daß sie das Getto nicht verlassen konnten, das für die Opposition gezimmert worden war. Außerdem waren diese Bewegungen sehr viel stärker durch die Institutionen SPD und DGB geprägt, die ihrerseits nicht bereit waren, ihre Stellung als Juniorpartner bei der Verwaltung der politischen Macht in Frage zu stellen.

Die Autonomie der Friedensbewegung ist ihre Stärke. Darin liegt vermutlich auch die wichtigste Ursache dafür, daß die Regierungsmehrheit immer mehr an Unterstützung verloren hat. Die Bereitschaft, nicht nur ein mehr oder weniger vorsichtiges »Nein« zu artikulieren, sondern sich aktiv zu engagieren, ist relativ kontinuierlich gewachsen. Dem entspricht es, daß die Haltung des Nicht-mehr-akzeptieren-Könnens zugenommen und ihren Niederschlag auch in der Einschätzung wichtiger Teile des politischen Herrschaftssystems gefunden hat.

So ist es vermutlich mehr als nur ein Symptom, daß

die Distanz zum Großen Bruder jenseits des Atlantiks deutlich zugenommen hat. Auf die Frage: »Sollten wir für die Zukunft mit Amerika und Rußland gleich eng zusammenarbeiten oder lieber enger mit Rußland oder lieber enger mit Amerika?« plädierten nach einer Allensbach-Umfrage im Jahre 1981 38% für eine »gleich enge« Bindung, während 48% eine größere Nähe zu den USA suchten. Ein Jahr später waren 42% für ein gleich gutes Verhältnis zu beiden Supermächten, während 47% noch immer enger mit den USA zusammenarbeiten wollten. Im Januar 1983 hatten sich die Verhältnisse umgekehrt: 51% waren nunmehr für ein »gleich enges« Verhältnis, 39% für die vorrangige Anbindung an die USA (Zahlen nach FAZ, 16. September 1983, S. 11).

Dabei wäre es ganz und gar falsch, von »Äquidistanz« zu reden: Die Frage war insoweit manipulativ zugunsten einer Bejahung der Westintegration gestellt, als eine »gleichermaßen enge« Zusammenarbeit mit der Sowjetunion angesichts überkommener Vorstellungen von der Bedrohung aus dem Osten viel »Selbstüberwindung« verlangt. Was wäre wohl das Resultat gewesen, hätte man wirklich nach »gleicher Distanz« zu beiden Supermächten gefragt? Wie weit andere Teile der politischen Ordnung in Zweifel gezogen werden, ist weniger deutlich erkennbar. Alles spricht freilich für die im neuesten Verteidigungs-Weißbuch der Bundesregierung zum Ausdruck gebrachte Einschätzung, wonach die »Glaubwürdigkeit der nuklearen Abschreckung (...) auch durch die sinkende Akzeptanz der Nuklearwaffen in den westlichen Gesellschaften problematischer« geworden sei. Eine Fortsetzung dieser ungünstigen Entwicklungstendenz würde die Glaubwürdigkeit der Abschreckungs- und Verteidigungsvorkehrungen »ernsthaft in Frage stellen und unsere Sicherheitslage gefährlich verschlechtern.« (Ziffer 214) Das Problem ist also auch auf Seiten der Regierung erkannt.

Die starre Rechtsordnung

Was geschieht, wenn wesentliche Teile der bestehenden Ordnung von einer wachsenden Minderheit in Frage gestellt, ja abgelehnt werden? Vom Standpunkt des geltenden Rechts aus betrachtet ist die Antwort simpel: Der Legitimationsverlust ist irrelevant. Soweit kritische Minderheiten in ihren Aktionen die Grenze der Legalität überschreiten, werden die für solche Fälle vorgesehenen Sanktionen verhängt. Diese Art »Konfliktverarbeitung« besitzt eine Stütze, die ihr zumindest eine Zeitlang Halt gewährt: Ein Vorgehen nach dem Grundsatz »Gesetz ist Gesetz« dient der Rechtssicherheit, gibt den sozialen Spielregeln Kontinuität. Man weiß, woran man ist. Eine solche Festigkeit einmal bestehender Rechtsnormen erscheint solange akzeptabel, wie es gleichzeitig Institutionen gibt, die einen Wandel ermöglichen: Die Minderheit muß eine faire Chance besitzen, auch ihre Auffassung zur Geltung zu bringen und gegebenenfalls

die Mehrheit in den Entscheidungsorganen erringen zu können.

Dies alles gerät dann ins Wanken, wenn die Institutionen selbst an Legitimität einbüßen, wenn es relevante Gruppen in der Gesellschaft gibt, die – aus welchen Gründen auch immer – keine Chance mehr sehen, vitale Interessen in den demokratischen Prozeß einzubringen. Wer damit rechnet, daß in den nächsten zwei bis drei Jahren der atomare Holocaust ausbricht, wird sich schwer tun, auf die nächsten Bundestagswahlen im Frühjahr 1987 zu warten.

»Gesetz ist Gesetz« – oder flexible Reaktion?

Angeichts einer solchen Herausforderung gibt es zwei mögliche Reaktionsweisen der Herrschenden.

Zum einen kann man alles so lassen, wie es ist. Man praktiziert den Grundsatz »Gesetz ist Gesetz« auch gegenüber solchen Gruppen, die sich auf diese Weise aus dem »offiziellen« politischen Geschehen erst recht ausgegrenzt fühlen. Hinter einem derartigen autoritären Legalismus kann sich die Vorstellung verbergen, die Legitimationskrise sei eine vorübergehende Erscheinung. Die Erfahrung werde die Haltlosigkeit der geäußerten Befürchtungen belegen, zumindest ihren übertriebenen Charakter deutlich machen. Die meisten Kritiker würden sich doch irgendwie anpassen; die große Zahl der Mitbürger sei durch Sorgen um den Arbeitsplatz und Alltagsprobleme so absorbiert, daß sie kaum bereit sein werde, auf Dauer gegen die von der Staatsmacht errichteten Wände anzurennen. Die gegenwärtige Mehrheit scheint auf eine solche Strategie zu setzen, ja sie geht sogar noch ein Stück weiter: Die Verschärfung des Demonstrationsstrafrechts läuft nicht nur auf konservativen, sondern auf reaktionären Legalismus hinaus. Die Grenzen zwischen Legalem und Illegalem wird nicht nur gehalten, sondern vorverlegt. Die bisherige Entwicklung der Bundesrepublik macht ein solches Kalkül verständlich: Die wenige Systemopposition, die es etwa während der ersten Jahre der Bundesrepublik in Form der KPD und – unter ganz anderen Bedingungen – in der Studentenbewegung der Zeit nach 1968 gab, ist auf dem Wege der Repression recht erfolgreich »bewältigt« worden. Immerhin war der Umgang mit der Studentenbewegung schon um einiges differenzierter: Zur Beruhigung der Gemüter machte man ja auch vom Mittel der Amnestie Gebrauch.

Eine solche Strategie ist für die Herrschenden jedoch dann gefährlich, wenn die sozialpsychologischen Prämissen nicht stimmen. Erlahmt die Bewegung nicht, sehen im Gegenteil immer mehr Mitbürger Anlaß zu engagiertem Protest, so ist das »Dreinhauen« und »Nachsetzen« das beste Mittel, um die Legitimationskrise zu verschärfen. Aller Voraussicht nach wird in einer solchen Situation die Zahl derer weiter abnehmen, die auf den demokratischen Prozeß vertrauen. Aus Kritikern in der Rake-

tenfrage können auf diese Weise leicht Systemopponenten werden. Die Folgen sind schwer abschätzbar.

Die zweite Reaktionsform besteht in einer flexiblen Handhabung des rechtlichen Instrumentariums. Man versucht zum einen, den inhaltlichen Forderungen der Protestbewegung soweit entgegenzukommen, wie dies im Rahmen des bestehenden Herrschaftssystems möglich ist. Man unternimmt Kompromisse, reformiert vielleicht da und dort die Hochschulen oder verzichtet auf einen bestimmten Raketentyp. Besetzte Häuser werden nicht sofort geräumt, die Wasserwerfer werden ein wenig später eingesetzt. Man hegt die Erwartung, daß so die große Krise vermieden wird: Die meisten werden sich mit dem bestehenden Zustand versöhnen, den Rest kann man dann unschwer zur unbedeutenden Randgruppe erklären.

Setzt sich die erste Reaktionsform durch, wird also von den Herrschenden entgegen ihrer langfristigen eigenen Interessen autoritärer bis reaktionärer Legalismus praktiziert, so ist der Konflikt einprogrammiert. Von höherem Interesse ist daher die zweite Variante. Was kann eine »Flexibilisierung« der Legalität bedeuten?

Bei allen Schwierigkeiten der konkreten Einschätzung läßt sich eines mit Sicherheit sagen: Auch eine sehr weitgehende »Öffnung« der Rechtsordnung wird nicht dazu führen, den Kritikern der Stationierung ein Widerstandsrecht einzuräumen. Wollte man dies tun, so würde sich die Rechtsordnung selbst aufgeben: Sie würde jeder außerhalb der Regierungsmehrheit stehenden Gruppe die Befugnis einräumen, von sich aus den Widerstandsfall zu proklamieren und so die rechtlichen Bindungen für sie selbst aufzuheben. Ein positiviertes, von der

»Tue Recht und scheue niemand!«

Rechtsordnung anerkanntes Widerstandsrecht hat immer konservierenden Charakter: Es wird nur zu dem Zweck eingeräumt, gerade diese Rechtsordnung gegen Angriffe zu verteidigen oder – im Extremfall – Lücken des staatlichen Gewaltmonopols zu schließen.

Das Widerstandsrecht taugt daher gegen Ereignisse wie den Kapp-Putsch, es taugt nicht für die Bekämpfung einer Politik, die von demokratisch legitimierten Instanzen betrieben wird. Art. 20 Abs. 4 GG macht dies deutlich. Widerstand im Sinne eines nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen verbotenen Verhaltens setzt danach voraus, daß ein anderer versucht, die verfassungsmäßige Ordnung zu beseitigen. Dieser »andere« kann nie die demokratisch gewählte, sich in rechtsstaatlichen Formen bewegende Regierung sein, denn Art. 20 Abs. 4 GG nennt als zweite Voraussetzung, daß anderweitige Abhilfe nicht möglich ist. Nach unserem Verfassungssystem steht aber der Weg zu den Gerichten immer offen,

»*anderweitige Abhilfe*« steht zur Verfügung. Erweist sich dabei, daß die Regierung die Verfassung verletzt hat, so wird dieser Verstoß repariert; ein aktives Eingreifen einzelner Bürger ist dabei nicht vonnöten. Kommt das Gericht zu dem Ergebnis, die Regierung habe korrekt gehandelt, so kommt Widerstand erst recht nicht in Frage: Es fehlt dann schon an der ersten Voraussetzung, dem »Anschlag auf die Verfassung«.

Dies alles schließt es nicht aus, die moralische Legitimität von Widerstand immer aufs Neue zu betonen. Das Leben des ganzen Volkes aufs Spiel zu setzen, ist eine hundertmal schlimmere Sache als der Versuch, die grundgesetzliche Ordnung durch eine andere zu ersetzen. Nur muß man dabei wissen, daß man nicht erwarten kann, wegen dieses Arguments die Legalität des eigenen Verhaltens bescheinigt zu bekommen.

Reaktionen auf bestimmte Kampfformen

Die »Flexibilisierung« der Legalitätsschranke ist sehr viel eher im Zusammenhang mit der juristischen Bewertung bestimmter Handlungsformen zu erwarten. Der Ablauf der »Prominenten-Blockade« in Mutlangen macht deutlich, daß es auch innerhalb der heutigen Regierungsmehrheit Kräfte gibt, die ein solches Konzept zumindest in Einzelfällen befürworten. Den Gerichten steht ein relativ reicher Vorrat an Argumentationsmustern zur Verfügung, um die jeweils adäquat erscheinende Reaktion plausibel zu begründen. Der Nötigungstatbestand des § 240 StGB hat hierfür exemplarische Bedeutung. So lassen sich etwa kurzfristige Verkehrsblockaden mit der Erwägung rechtfertigen, das grundgesetzlich garantierte Demonstrationsrecht finde seine Grenze nur in anderen kollidierenden Rechtsgütern. Die Maßstäbe, wie diese »Güterabwägung« zu erfolgen hat, kann man aber unschwer aus dem Normalfall einer Demonstration gewinnen: Einen bestimmten Platz ein oder zwei Stunden lang nicht befahren zu können, wird als selbstverständliche »Nebenfolge« jeder Demonstration in Kauf genommen. Warum dann, wenn der Demonstrationseffekt gerade in der Verkehrsbehinderung liegt, anderes gelten soll, ist nicht ersichtlich: Für den im Stau stehenden Autofahrer ist es irrelevant, wie die Motivation der Demonstranten beschaffen ist; für ihn zählt allein die Zeit, die er mit Warten verbringen muß.

Eine andere Rechtfertigungsmöglichkeit liegt darin, an der Sanktion anzusetzen. So hat das Bundesverfassungsgericht etwa im Jahre 1976 einen arbeitsgerichtlichen Beschluß aufgehoben, durch den ein langjähriger Betriebsratsvorsitzender seines Amtes für verlustig erklärt worden war: Zwar konnte nicht ausgeschlossen werden, daß er sich entgegen dem Verbot des § 74 Abs. 2 BetrVG im Betrieb parteipolitisch betätigt hatte, doch werde die Meinungsfreiheit übermäßig eingeschränkt, würde schon ein einzelner »Fehltritt« zu einer

so schweren Sanktion führen. »Erst-Blockadeure« könnten daher gegebenenfalls mit Straffreiheit rechnen.

Die beiden Beispiele mögen genügen, um deutlich zu machen, wie differenziert gerichtliche Reaktionsweisen sein können. Ob davon Gebrauch gemacht wird, hängt von vielen Faktoren ab; die Vorstellung, in Bonn herrsche die Konzeption eines autoritären Legalismus vor und deshalb würde auch von den Gerichten Entsprechendes praktiziert, ist sicherlich unrichtig.

Verweigerungshaltung als Druckmittel?

Ein behutsamerer Umgang mit Strafsanktionen und mit der Berechnung von Gebühren für Polizeieinsätze kann im Grunde nur verhindern, daß eine Legitimationskrise verschärft wird; am Grundsatzproblem ändert sich nichts. Die Stationierungsentscheidung bleibt in ihrer Legitimität für viele auch dann fragwürdig, wenn gegenüber Demonstranten ein Höchstmaß an Liberalität praktiziert wird. Die eigentliche Frage besteht deshalb darin, ob es neben dem Wahlmechanismus andere Möglichkeiten gibt, im Interesse der Stabilität des Gesamtsystems den Interessen der Bevölkerungsmehrheit ganz oder teilweise zum Erfolg zu verhelfen. Voraussetzung wäre, daß eine Situation eintritt, die man als »Unregierbarkeit« bezeichnen könnte. Greift Verweigerungshaltung um sich, legen die meisten Bürger gegen jeden Bescheid Widerspruch ein, wird der bargeldlose Zahlungsverkehr unterbrochen oder steigt die Zahl der Kriegsdienstverweigerer rapide an, so kann es für die Herrschenden sinnvoller sein, lieber auf die von ihnen unterstellten außen- und sicherheitspolitischen Vorteile der Stationierung zu verzichten und statt dessen innenpolitisch wieder einigermaßen stabile Verhältnisse zu gewinnen.

Tritt eine solche Situation ein, so gibt es zwei Möglichkeiten der Konfliktbewältigung. Die eine ist die konventionellere; sie führt über das Bundesverfassungsgericht. Die Karlsruher Richter haben die Macht, die Stationierung zu stoppen. – Der zweite Weg wäre ein sehr viel einschneidenderer: Es müßte der Versuch unternommen werden, die repräsentative Demokratie durch eine plebiszitäre Komponente zu ergänzen und so ein »Ventil« zu schaffen, um der Bevölkerungsmehrheit zum Durchbruch zu verhelfen.

Dies alles sind im Prinzip nur Modellvorstellungen. Sie sollen mögliche Entwicklungslinien aufzeichnen, die nicht als Detailprognosen mißverstanden werden dürfen. Ein Rahmen für die künftige Entwicklung ist dadurch allerdings abgesteckt. Läßt sich die Friedensbewegung jetzt nicht durch die ersten Raketen entmutigen, sondern verstärkt sie ihr Engagement, so sind die Konsequenzen für unser Gemeinwesen kaum zu überschätzen: Wie immer der Kampf ausgeht, die Republik wird nicht mehr dieselbe sein wie vor dem NATO-Doppelbeschluß.