

usw. Sie sind die Helden des Widerstands, aber sie sind weder unbedingt erforderlich noch für sich allein ausreichend.

Als nächstes kommen die Massendemonstrationen. Sie können so groß sein, daß man von »Strukturen auf dem Marsch« sprechen kann. Da sie aber nur von kurzer Dauer sind, werden sie als direkter Widerstand eingestuft. Sie sind zielgerichtet. Die Wahl ihres Zeitraums kann schon für sich aussagekräftig sein. Er kann sich z. B. auf den Stationierungsplan oder auf den Jahrestag eines bedeutsamen Ereignisses beziehen.

Diese Form geht über in den strukturellen Widerstand der negativen Art, der schwer auszumachen ist und nur zutage tritt, wenn man einen Überblick über die Leistung hat, die die Gesellschaft erbringt. Wir können schon heute beobachten, daß wir uns bereits in dieser Phase befinden. Wenn das Produktionsniveau so niedrig ist wie derzeit in unseren Industriegesellschaften, so ist nicht nur die Wirtschaftskrise daran schuld, sondern auch jener tiefe Pessimismus, der selbst ein Ausdruck einer Vertrauenskrise ist. Die Menschen neigen dazu, gerade noch soviel zu tun als nötig ist, um ihre Stelle nicht zu verlieren: »Warum sollte ich auch? Wenn wir doch alle demnächst im Atomkrieg umkommen, den wir uns wahrlich nicht herbeigewünscht haben, warum sollte ich dann mehr arbeiten als notwendig ist? Warum nicht lieber konsumieren, hier in diesem Wartesaal der Geschichte, wo man wartet, bis etwas Schreckliches passiert? Warum sollte ich mehr Kinder in die Welt setzen, wo selbst dann, wenn ich entkomme, doch sie die Opfer des Holocaust werden?« Und so weiter und so fort: Das sind nur zwei Beispiele, die anhand der Statistik leicht festzustellen sind, ob es nun die abnehmende Produktivität, die abnehmende Produktion oder die abnehmenden Geburtenziffern betrifft.

Dann kommt die Phase des Widerstands, in die wir offensichtlich noch nicht eingetreten sind: der positive strukturelle Widerstand. Es ist eine schwierige Form des Widerstands, denn sie verlangt eine politische Tätigkeit sehr konkreter Art; sie braucht eine Führung und ein Masseneengagement. Sie beginnt als direkter Widerstand, kann sich aber im Laufe der Zeit zu einer neuen sozialen Struktur entwickeln. Mit anderen Worten: Sie wäre einfach selbst Teil einer sozialen Veränderung. Am deutlichsten sichtbar

wird sie vielleicht in der wachsenden Rolle, die die lokale Ebene im Rahmen einer immer mehr sich selbst regierenden Gesellschaft spielt, weil die Regierung nicht imstande ist, auf legitime Weise zu regieren.

### 3. Schlußfolgerung: Widerstand zur rechten Zeit

Ich wiederhole: Wenn diese »Euro-Raketen« wirklich stationiert werden sollen, dann ist *jetzt* die Zeit zum Widerstand. Die Grundlage dafür ist der gebrochene Vertrag, der »*contrat social*« zwischen Regierung und Regierten, wobei die Regierenden die Regierten der Gefahr des Völkermordes aussetzen, sie selbst aber in egoistischer Feigheit sich in ihren Bunkern verstecken.

Zu erwarten ist, daß die »Regierungen« ihre Maßnahmen verstärken, um den ersten Teil des »Doppelbeschlusses« durchzusetzen, nachdem sie die ganze Sache so organisiert hatten, daß sein zweiter Teil nie ernstzunehmen war. Insbesondere besteht immer die Gefahr, daß eine Militärregierung die Macht übernimmt, vor allem in Ländern wie Spanien und Frankreich, Italien und Griechenland, von der Türkei ganz abgesehen, wo dies längst der Fall ist. Ein solcher Vorgang wäre auch unter Beteiligung der USA vorstellbar, wobei eine ihrer möglichen Drohungen lauten könnte: »Wenn ihr unsere Raketen nicht akzeptiert, haben wir euch gegenüber keinerlei Bündnispflichten mehr«, oder: »Wenn ihr unsere Raketen hinnehmt, bieten wir euch günstige Wirtschaftsverträge an.« Nur starke Regierungen, gestützt durch ein starkes Volk, können solchen Einschüchterungstaktiken widerstehen.

Regierungen, die realisierbare Alternativen nicht in Betracht ziehen, verdienen die Unterstützung ihres Volkes nicht. Es sollte und es wird ein enormer *innerer Widerstand* entstehen, ein Gefühl der Distanz zu Regierungen dieser Art. Dieses Gefühl sollte und wird sich Ausdruck verschaffen, sowohl im direkten, offenen Widerstand als auch im kaum sichtbaren, aber viel wirksameren strukturellen Widerstand. Einige konkrete Möglichkeiten für einen solchen Widerstand habe ich oben aufgezeigt. Sie bilden ein Paket mit der Aufschrift:

- Widerstand gegen eine Gesellschaft für den Krieg.
- Aufbau einer Gesellschaft für den Frieden.

Wolfgang Däubler

## Rechtsprobleme des Widerstands gegen die Stationierung

### 1. Einleitung

Die Friedensbewegung kennt in der Geschichte der Bundesrepublik keine Parallelen. Die Ende der 60er Jahre entstandene und mittlerweile längst erlahmte Studentenbewegung war auf einen sehr viel engeren Bereich zugeschnitten. Au-

ßerhalb der Hochschulen genoß sie wenig Unterstützung, die Mehrheit der Bevölkerung stand ihren Zielen eher reserviert gegenüber. Intoleranz gegenüber abweichenden Positionen und ein exzessiver Gebrauch von wissenschaftlichem Vokabular vertieften die eh schon bestehenden Gräben zum Rest der Bevölkerung. Die Friedensbewegung ist anders an-

gelegt: Ihre Ziele sind konsensfähig und werden – wenn man den Umfragen glaubt – von einer guten Zweidrittelmehrheit der Bevölkerung akzeptiert. Sie ist in so gut wie allen gesellschaftlichen Bereichen verankert. Meinungsverschiedenheiten sind vielleicht nicht immer im Geiste der Brüderlichkeit, jedoch in relativ solidarischen Formen bewältigt worden.

Als soziale Bewegung unterscheidet sich die Friedensbewegung von Parteien, Gewerkschaften und Verbänden. Sie besitzt keine institutionalisierten Einflußrechte, auch keine informellen Lobby-Kontakte. Ihr einziges Kapital ist der Einsatz ihrer Anhänger, ist das Engagement der vielen, die Überzeugungskraft des Arguments. Dies nur als Nachteil zu interpretieren, wäre fatal: Wer nichts zu verlieren hat, dem kann es im Prinzip gleichgültig sein, die Herrschenden vor den Kopf zu stoßen; hierin liegt ein wesentlicher Unterschied zur Bewegung gegen die Wiederaufrüstung und zur Bewegung »Kampf dem Atomtod« in den 50er Jahren, die maßgeblich von DGB und SPD getragen waren.<sup>1</sup>

Als soziale Bewegung trifft die Friedensbewegung auf ein rechtlich verfaßtes System politischer Auseinandersetzungen, das auf sie aus verständlichen Gründen nicht paßt. Der Einsatz jedes einzelnen, die Mobilisierung aller Mitglieder ist im politischen System der Bundesrepublik bislang die Ausnahme. Auch für die Gewerkschaften sind Streiks und Demonstrationen im Grunde eine »Restgröße«, eine Art Ausnahmetatbestand, auf den man nur dann zurückgreift, wenn auch hinter verschlossenen Türen kein Konsens mehr erreichbar ist. Das »Herausfallen« der Friedensbewegung aus den bisherigen Erfahrungen kann im parlamentarischen Staat nicht dazu führen, einen Dispens von allen rechtlichen und sonstigen Regeln anzustreben. Vielmehr ist zunächst danach zu fragen, wo Friktionen auftauchen und deshalb eine Weiterentwicklung und Öffnung der staatlichen Rechtsordnung angezeigt erscheint. Dabei kann an der bisherigen Diskussion über eine Reihe spezifischer Handlungsformen angeknüpft werden. Zunächst soll es darum gehen, sich mit dem Problem des Widerstandsrechts zu befassen (unten II). Es folgt die Auseinandersetzung mit jenen rechtlichen Restriktionen, die »gebündelten Meinungsäußerungen« in Form der Erklärung zur atomwaffenfreien Zone und der konsultativen Volksbefragung entgegeng gehalten werden (unten III). Im Anschluß daran soll es um die Zulässigkeit eines Demonstrationstreiks gehen (unten IV). Schließlich bedürfen diejenigen Handlungsformen näherer Untersuchung, die mit dem noch sehr wenig präzisen Begriff des »zivilen Ungehorsams« umschrieben werden (unten V).

## 2. Rückgriff auf das Widerstandsrecht?

Der Begriff »Widerstandsrecht« übt in vielen Diskussionen eine eigenartige Faszination aus. Dies mag damit zusammenhängen, daß die Größe der Gefahr, die Angst um das eigene Überleben die Berufung auf dieses letzte Mittel für nicht wenige überzeugend macht. Auch mag in vielen Fällen die Tatsache eine Rolle spielen, daß »Widerstand« im Sinne des »Sich-Wehrens« mit dem Widerstandsrecht

gleichgestellt wird. Das geltende Recht bietet dafür jedoch keine Grundlage.

Nach Art. 20 Abs. 4 GG können alle Deutschen gegen jeden, der es unternimmt, die verfassungsmäßige Ordnung zu beseitigen, Widerstand leisten, d. h. sich ihm auch unter Bruch ansonsten geltender Normen entgegenstellen. Die Stationierung von Pershing II und Cruise Missiles wird nun von vielen als ein solcher »Anschlag auf die Verfassung« gesehen; wenn der Tod der ganzen Bevölkerung in Kauf genommen wird, bleibt ersichtlich auch von Verfassungsprinzipien nur noch der leere Buchstabe übrig. Anders zu argumentieren und allein die von ihrem sozialen Träger losgelösten Verfassungsprinzipien als Schutzgut des Widerstandsrechts anzusehen, wäre eine in höchstem Maße formalistische Position, die allenfalls einigen sehr traditionalistisch denkenden Juristen einzuleuchten vermag. Nun wird – wie man weiß – gegen das »Inkaufnahme-Argument« mit zahlreichen Argumenten angegangen: es gehe gerade um mehr Sicherheit und effektivere Abschreckung. Den Verfasser dieser Zeilen überzeugen diese Argumente nicht. Sie im Rahmen einer Diskussion um das Widerstandsrecht zu analysieren, erscheint jedoch nicht sinnvoll: Art. 20 Abs. 4 GG greift nämlich auch dann, wenn ein Anschlag auf die Verfassung vorliegt, nur dann ein, »wenn andere Abhilfe nicht möglich ist«. Das bedeutet, daß das Widerstandsrecht immer dann ausscheidet, wenn noch Gerichte angerufen werden können. In der parlamentarisch-rechtsstaatlichen Demokratie bedeutet dies, daß Art. 20 Abs. 4 GG nur dann praktische Bedeutung gewinnen kann, wenn Staatsgewalt von Instanzen ausgeübt wird, denen selbst eine formale demokratische Legitimation fehlt. Eine Neuaufgabe des Kapp-Putsches aus dem Jahre 1920 könnte daher mit einem Generalstreik, aber auch mit bewaffneter Gegenwehr bekämpft werden.<sup>2</sup>

Nicht erfaßt ist durch die Formulierung des Art. 20 Abs. 4 GG der schleichende Verfassungsbruch, d. h. eine Situation, in der die vom Grundgesetz vorgesehenen Staatsorgane in einem allmählichen Prozeß zu verfassungswidrigen Positionen übergehen. Natürlich könnte man auch in einem solchen Fall von einem bestimmten Punkt an die Widerstandssituation für gegeben erklären und sich dabei beispielsweise auf Vorgänge gegen Ende der Weimarer Zeit beziehen.<sup>3</sup> Außer dem Bewußtsein, Recht zu haben, wäre damit allerdings nicht viel gewonnen: Genau diejenigen staatlichen Instanzen, gegen die sich der Widerstand richtete, würden im Streitfalle darüber entscheiden, ob sie selbst wegen ihrer »Verfassungsferne« noch anderweitige Abhilfe zu schaffen vermochten. Nur dann, wenn der Widerstand in einem solchen Falle auch die staatlichen Funktionsträger als solche aus ihren Positionen vertreiben würde, wäre das Paradoxon aufgelöst – ein revolutionärer Akt, den niemand

1 S. die Beiträge von Ulrich Albrecht und Udo Mayer, in: Albrecht u. a., Beiträge zu einer Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1979, S. 315 ff., 354 ff.

2 Vgl. Fritz Krause, Arbeitereinheit rettet die Republik – Dokumente und Materialien zur Niederschlagung des Kapp-Putsches im März 1920, Frankfurt/Main 1970

3 Arthur Kaufmann, in: Derselbe und Backmann, Leonhard (Hrsg.), Widerstandsrecht, Darmstadt 1972, S. XII.

will und der bei weitem den Rahmen dessen überschreitet, was in der Friedensbewegung auch nur als entfernte Möglichkeit erwogen wird. Konkret bedeutet dies, daß Art. 20 Abs. 4 GG nicht mit Erfolg als Rechtsgrundlage dafür herangezogen werden kann, unter Bruch bestehenden Rechts Druckmittel aller Art gegen die Stationierung zu entfalten.

Nun muß man in Art. 20 Abs. 4 GG nicht notwendigerweise die einzige Grundlage eines möglichen Widerstandsrechts sehen. Das Bundesverfassungsgericht hat schon in der KPD-Entscheidung darauf verwiesen, es könne auch ein überpositives, nicht in der Verfassungsurkunde niedergelegtes Widerstandsrecht geben. Seine Voraussetzungen wurden allerdings so bestimmt, daß es in dem uns interessierenden Zusammenhang keine praktische Bedeutung gewinnen kann. So führte das Gericht aus:<sup>4</sup>

»Ein Widerstandsrecht gegen einzelne Rechtswidrigkeiten kann es nur im konservierenden Sinne geben, d. h. als Notrecht zur Bewahrung oder Wiederherstellung der Rechtsordnung. Ferner muß das mit dem Widerstande bekämpfte Unrecht offenkundig sein und müssen alle von der Rechtsordnung zur Verfügung gestellten Rechtsbehelfe so wenig Aussicht auf wirksame Abhilfe bieten, daß die Ausübung des Widerstandes das letzte verbleibende Mittel zur Erhaltung oder Wiederherstellung des Rechtes ist.«

Die »anderweitige Abhilfe« taucht auch hier als entscheidende Schranke auf; insofern bewegt man sich innerhalb des durch Art. 20 Abs. 4 GG gezogenen Rahmens. Selbstredend kann man weitergehen und beispielsweise aus dem Naturrecht auf menschliche Existenz ein nicht mit dieser Subsidiaritätsklausel versehenes Widerstandsrecht ableiten: Solange sich die Auseinandersetzungen im Rahmen des bestehenden Staates abspielen, bleibt es bei der beschriebenen paradoxen Situation, daß Gerichte oder andere Instanzen ihre eigene »Korruption« konstatieren müßten.<sup>4a</sup>

Im Ergebnis ändert sich an dieser Situation auch dadurch nichts, daß Pershing II und Cruise Missiles ja nicht durch deutsche Staatsorgane stationiert werden, Handlungen der US-Armee jedoch weder vor einem deutschen noch vermutlich vor einem amerikanischen Gericht angegriffen werden können. Dies deshalb nicht, weil sowohl die Stationierungsentscheidung als solche als auch einzelne Ausführungsmaßnahmen wie beispielsweise die Festlegung der Stationierungsorte oder die Durchführung von Baumaßnahmen nur mit deutscher Zustimmung möglich sind. Das erste ergibt sich daraus, daß innerhalb der NATO das Konsensprinzip herrscht und die Vorbehaltsrechte der Alliierten aus dem Deutschlandvertrag die Stationierung neuer nichtkonventioneller Waffensysteme nicht decken.<sup>5</sup> Das zweite folgt aus den Art. 48 ff. des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut<sup>6</sup> und ist durch ein im September 1982 veröffentlichtes Verwaltungsabkommen<sup>7</sup> erneut bekräftigt worden. Die »anderweitige Abhilfe« besteht daher in der Möglichkeit, die deutschen Zustimmungskriterien gerichtlicher oder sonstiger Überprüfung zu unterziehen. Dabei wird allerdings vorausgesetzt, daß die amerikanische Seite die deutsche Position respektieren wird und auf einseitige, gegen den Willen der Bundesrepublik durchgeführte Maßnahmen

verzichtet. Wäre entgegen aller Erfahrung diese Annahme falsch, würde dies die Situation auch im Hinblick auf Art. 20 Abs. 4 GG grundlegend verändern; es läge dann zudem eine Überschreitung des Stationierungsrechts vor, was nach einer einstimmig angenommenen Entschließung der UN-Generalversammlung auch eine völkerrechtswidrige Aggression darstellen könnte.<sup>8</sup>

### 3. Die gebündelte Meinungsäußerung

Daß man politische Meinungsäußerungen nicht notwendig als isoliertes Individuum abgeben muß, sondern daß man gemeinsam ein Anliegen vortragen kann, entspricht allgemeiner Auffassung. In bezug auf das Petitionsrecht hat dies Art. 17 GG ausdrücklich betont. Die Sammlung von 4 Millionen Unterschriften unter den Krefelder Appell ist die wohl wichtigste Aktivität dieser Art innerhalb der Friedensbewegung. Die durch Art. 17a Abs. 1 GG eröffnete Möglichkeit, das kollektive Petitionsrecht im Bereich der Bundeswehr einzuschränken, verweist mittelbar auf den sozialen Sinn der gemeinsamen Grundrechtsausübung: Es geht um die Praktizierung eines Stückes Basisdemokratie, das im allgemein-gesellschaftlichen Raum akzeptiert, im »sicherheitsempfindlichen Bereich des Militärischen« jedoch mit Argwohn betrachtet wird.

Ein Appell, der nicht 4, sondern 25 Millionen Unterschriften finden würde, würde die Legitimation abweichender parlamentarischer Entscheidungen berühren. Es macht einen Unterschied, ob sich das Parlament in Ausübung der ihm von der Verfassung verliehenen Kompetenzen über ein Votum hinwegsetzt, das durch Befragung von 2 000 repräsentativ ausgewählten Personen ermittelt wurde, oder ob es das in einer Unterschrift deutlich gewordene Engagement

4 BVerfGE 5, 85, 377

4a An der »anderweitigen Abhilfe« würde es auch dann fehlen, wenn der NATO-Doktrin der flexible response entsprechend ein atomarer Ersteinsatz praktiziert und eine weitere Eskalation drohen würde: Um absehbare, nach Art. 25 GG und wegen Verstoßes gegen das Friedensprinzip verfassungswidrige Kriegsverbrechen zu verhindern, wäre Widerstand, etwa durch Befehlsverweigerung innerhalb der Streitkräfte, rechtmäßig.

5 Däubler, Stationierung und Grundgesetz, 2. Auflage, Reinbek 1983, S. 79 ff., 108; Deiseroth KJ 1983, 1 ff.

6 BGBl. 1961, Teil II, S. 1183, 1218, abgedruckt auch in Sartorius II unter Nr. 66c

7 Dazu etwa Burmeister-Bodenheim, Die Rechtsstellung der Gemeinden in der Landesverteidigung, München 1982, S. 22 ff.; Verwaltungsabkommen ABG 1975 zwischen dem Bundesminister f. Raumordnung, Bauwesen und Städtebau der Bundesrepublik Deutschland und den Streitkräften der Vereinigten Staaten von Amerika über die Durchführung der Baumaßnahmen für und durch die in der Bundesrepublik Deutschland stationierten US-Streitkräfte nach Art. 49 des Zusatzabkommens zum NTS, BGBl. 1982, Teil II, S. 894 ff.

8 UN-Resolution 3314 (XXIX) vom 14. Dezember 1974, abgedruckt u. a. bei Schweitzer-Rudolf, Friedensvölkerrecht, 2. Aufl., Baden-Baden 1979, S. 494 ff. Art. 3 lit. e der Resolution nennt als Beispiel für eine Aggression den »Einsatz von Streitkräften eines Staates, die sich mit dem Einverständnis des Empfangsstaates auf dem Territorium dieses Staates befinden, im Gegensatz zu den im Einverständnis festgelegten Bedingungen, oder jegliche Verlängerung ihres Aufenthalts auf solchem Territorium über den Termin des Ablaufens dieses Einverständnisses hinaus«

von 25 Millionen beiseite schiebt. Normalerweise treten derartige Konflikte nicht auf, da Gruppen von Bürgern ohne Hilfe des Staatsapparats in aller Regel nicht über die nötigen Ressourcen verfügen, um derartige Aktionen durchzuführen. Im Ergebnis läuft dies auf eine Dominanz staatlich organisierter gegenüber autonom-gesellschaftlicher Willensbildung hinaus. Genau hier ergibt sich nun ein Konflikt zwischen bestimmten Handlungsformen der Friedensbewegung und den »Spielregeln« des überkommenen Systems: Kann vielleicht doch in gewissem Umfang staatliche Hilfe in Anspruch genommen werden, um den letztlich subaltern bleibenden Charakter rein innergesellschaftlicher Willensbildung zu durchbrechen? Die Diskussion geht um die Erklärung des Gemeinde- (oder Landes-)Gebiets zur »atomwaffenfreien Zone« und um die sog. konsultative Volksbefragung.

### 3.1 »Atomwaffenfreie Zonen« in der Bundesrepublik

Vom Wortsinn her könnte man daran denken, daß es bei der Erklärung der Gemeinde zur atomwaffen- (und giftgas-) freien Zone um eine Herausnahme des Gemeindegebiets aus dem Verteidigungssystem, um eine Art militärpolitischer Sezession geht mit der Folge, daß die Polizei an der Gemeindegrenze alle verdächtigen Fahrzeuge durchsucht und bestimmten Militärtransportern die Durchfahrt verweigert. Von derlei Abenteuern ist jedoch nicht die Rede. Das Ziel ist vielmehr ungleich realistischer: Die Gemeinde spricht sich dafür aus, von ABC-Waffen verschont zu werden. Die Zahl der Gemeinden, die diesen Schritt bisher getan haben, ist nicht unbeträchtlich;<sup>9</sup> als erstes Bundesland hat sich das Land Bremen durch Beschluß seiner Bürgerschaft (Landesparlament) vom 16. März 1983 zur ABC-waffenfreien Zone erklärt.<sup>10</sup>

Die rechtliche Zulässigkeit derartiger Erklärungen wurde von verschiedenen Landesverwaltungen<sup>11</sup> sowie jüngst auch in der juristischen Literatur<sup>12</sup> insbesondere mit dem Argument bestritten, der Gemeinde fehle insoweit die Zuständigkeit. Bezugspunkt ist dabei die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juli 1958, durch die damals geplante Volksbefragungen zur Ausrüstung der Bundeswehr mit Atomwaffen für verfassungswidrig erklärt worden waren.<sup>13</sup> Für eine derartige Stellungnahme einer Gemeinde zu Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik fehlt nach herkömmlichem Verständnis in der Tat jede Rechtsgrundlage; als einer juristischen Person des öffentlichen Rechts wird der Gemeinde von der Rechtsprechung auch die Berufung auf Grundrechte einschließlich des Petitionsrechts abgesprochen, da Grundrechte – pauschal gesprochen – nicht dazu da seien, einen Teil der Staatsgewalt gegen einen anderen zu schützen.<sup>14</sup> Um einen solchen Sachverhalt geht es jedoch in den heutigen Auseinandersetzungen gar nicht mehr. Bei aller Unterschiedlichkeit der Formulierungen im einzelnen beschränken sich die Gemeinden darauf, die Wahrung ihrer eigenen Zuständigkeiten im Bereich der Landesverteidigung in bestimmter Weise vorzuprogrammieren.<sup>15</sup> Diese bestehen im wesentlichen aus Anhörungsrechten, die in einzelnen Gesetzen wie dem Landbeschaffungs- und dem Schutzbereichsgesetz enthalten sind

oder direkt aus der Garantie kommunaler Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG folgen.<sup>16</sup> Eine solche grundsätzliche Festlegung ist nach einer neueren Entscheidung des OVG Lüneburg zulässig.<sup>17</sup> Der Einwand, eine kommunale Zuständigkeit beginne erst, wenn eine gemeindebezogene Erklärung staatlicher Stellen vorliege,<sup>18</sup> überzeugt nicht – warum soll nicht die Möglichkeit bestehen, ohne jeden Zeitdruck sich über bestimmte Fragen Gedanken zu machen? Niemand würde im übrigen der Gemeindevertretung das Recht bestreiten, sich beispielsweise durch eine öffentliche Erklärung um Industrieansiedlung zu bemühen, auch wenn weit und breit kein konkreter Interessent sichtbar ist. Das weitere Argument, wenn ein konkreter gemeindebezogener Akt vorliege, dürfe eine Stellungnahme nur auf Erwägungen gestützt werden, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln,<sup>19</sup> zwingt im Grunde zu unaufrichtigem Argumentieren und diskriminiert die hier in Frage stehenden Resolutionen gegenüber weniger »heiklen« Aussagen: Niemand ist bisher auf die Idee verfallen, der Gemeinde beispielsweise die Berücksichtigung gesamtstaatlicher Belange bei der Industrieansiedlung zu verbieten. Vermutlich würde sie sogar allgemeine Zustimmung finden, wollte sie ihrer Entscheidung das Motto »Beitrag für den gesamtwirtschaftlichen Aufschwung« voranstellen. Die Kontroverse entscheidet sich allerdings nicht primär nach solchen mehr formaljuristischen Erwägungen; zur Diskussion steht, inwieweit sich das rigide System der Willensbildung ein wenig öffnet. Die Bundesrepublik weist insoweit einen nicht unbeträchtlichen Rückstand gegenüber anderen westlichen Ländern auf, sind doch etwa in Italien, den USA, Großbritannien, den Niederlanden, Dänemark und seit kurzem auch Frankreich vergleichbare Resolutionen von Gemeindeparlamenten völlig legal.<sup>20</sup>

### 3.2 Konsultative Volksbefragung

Sehr viel stärkere Widerstände provoziert der Vorschlag, zur Frage der Stationierung von Staats wegen das Volk zu befragen. Die wütenden Proteste, die ein entsprechender Gedanke von Bundesverfassungsrichter Helmut Simon im »Deutschland-Union-Dienst« der CDU/CSU erntete,<sup>21</sup> vermögen dies ausreichend zu illustrieren. Der Konflikt mit

9 S. die Übersicht bei Däubler ZRP 1983, 113; Penski ZRP 1983, 161

10 Wortlaut des Beschlusses in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1983, 895 f.

11 Nachweise bei Däubler und Penski a.a.O.

12 Penski ZRP 1983, 161 ff.

13 BVerfGE 8, 122 ff.

14 Vgl. zuletzt BVerfG NJW 1982, 2173 ff. m. w. N.

15 Näher dazu Däubler, ZRP 1983, 113 ff.; Huber NVwZ 1982, 662. Für Zulässigkeit weiter Geitmann, Demokratische Gemeinde 1983, 220 ff.; Buhren, Demokratische Gemeinde 1983, 223 f.

16 Dazu BVerfG NJW 1981, 1659

17 OVG Lüneburg, Beschluß vom 16. 5. 1983, Az 5 OVG B 9/83

18 So Penski ZRP 1983, 163

19 Penski ZRP 1983, 163

20 Nähere Angaben bei Ladeur DuR 1983, 37 f.

21 Zum Vorschlag Simon s. Pressemeldung des epd vom 24. 11. 1982; die Stellungnahme des CSU-Bundestagsabgeordneten Paul Gerlach im Deutschland-Union-Dienst ist abgedruckt auch in: Frankfurter Rundschau vom 27. 11. 1982, S. 4

dem überkommenen rein repräsentativen System ist hier um einiges stärker; daran ändert auch die Tatsache nichts, daß es nur um eine »Konsultierung« des Volkes gehen soll, die die Entscheidungskompetenzen des Gesetzgebers unberührt läßt.

Ausgangspunkt der Diskussion ist auch hier die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus den 50er Jahren, das damals die Volksbefragungsgesetze der Länder Hamburg und Bremen für verfassungswidrig erklärt hat.<sup>22</sup> Das Gericht unterschied dabei zwischen der (z. B. in Art. 21 Abs. 1 GG in Bezug genommenen) »politischen Willensbildung des Volkes« und der »Staatswillensbildung«, d. h. der Ausübung der »vom Volk ausgehenden und unter Umständen auch vom Volk selbst als Staatsorgan wahrgenommenen Staatsgewalt«.<sup>23</sup> Während die erstere keinen generellen Restriktionen unterliegt, bedarf die letztere einer besonderen Kompetenzzuweisung, die im konkreten Falle schon wegen der Bundeszuständigkeit im auswärtigen und sicherheitspolitischen Bereich nicht vorhanden war. Da die Volksbefragungsgesetze das Wahlverfahren ohne Abstriche übernommen hatten, wurden sie dem zweiten Bereich zugeschlagen und deshalb für verfassungswidrig erklärt.<sup>24</sup> Das Urteil läßt sich unter verschiedenen Aspekten kritisieren; insbes. will nicht recht einleuchten, wie ein und dasselbe Volk einmal als »Staatsorgan«, das andere Mal als eine Art »gesellschaftliche Einheit« spricht. Legt man das Urteil gleichwohl zugrunde, so bleibt ein sicherer und ein unsicherer Weg zur konsultativen Volksbefragung.

Keinen rechtlichen Restriktionen unterliegt – was nicht weiter überrascht – eine Befragung, die ohne Einschaltung staatlicher Stellen durchgeführt wird. Gewerkschaften, Kirchen und einzelne Parteien könnten sich daher auf ein Verfahren einigen, z. B. darauf, einen Monat lang eine bestimmte Erklärung zur Unterschrift auszulegen. Es wäre dies ein Novum in der Geschichte der Bundesrepublik, gewissermaßen ein Versuch, die Restriktionen rein innergesellschaftlicher Willensbildung mit Hilfe der Ressourcen von Großorganisationen zu überwinden. Die politischen Voraussetzungen hierfür scheinen allerdings nicht gegeben zu sein; auch stellt sich das Problem, inwieweit die Friedensbewegung ihren autonomen Charakter verlieren würde, wenn eine ihrer zentralen Aktivitäten von Institutionen getragen würde, die ihrerseits Mitträger des Status quo sind.

Der zweite Weg führt über ein staatliches Verfahren, das die im Grundgesetz verankerten Kompetenzverteilungen achten müßte. Ein entsprechendes Bundesgesetz hat vorläufig nur wenig Chancen politischer Realisierung. Verfassungsrechtliche Bedenken scheinen nicht unüberwindbar, da sich das Bundesverfassungsgericht in der genannten Volksbefragungsentscheidung nicht auf das Prinzip der repräsentativen Demokratie, sondern auf die fehlende Zuständigkeit der Länder berief. Das in Art. 20 Abs. 2 GG enthaltene Bekenntnis zur Volkssouveränität sowie zu dem Grundsatz, daß die Staatsgewalt vom Volke »in Wahlen und Abstimmungen« und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt werde, liefert ein starkes Argument dafür, daß die Einschaltung der Bevölkerung nicht auf den einzi-

gen ausdrücklich geregelten Fall der Neugliederung der Bundesrepublik nach Art. 29 GG beschränkt bleiben soll.<sup>25</sup> Absolut sichere Prognosen für den Ausgang eines eventuellen Verfassungskonflikts lassen sich jedoch nicht treffen. Auch ist zu beachten, daß die ein Gesetz beschließende Mehrheit dann auch die Definitionsmacht über die dem Volk vorgelegte Fragestellung besitzt; mit einer überwältigenden Mehrheit für »allgemeine Abrüstung in Ost und West« wäre wenig gewonnen. Eine gesetzliche Regelung wäre für die Friedensbewegung daher nur dann erstrebenswert, wenn das Recht zur Initiierung einer Volksbefragung auch einer Minderheit eingeräumt würde. Vorbild könnte etwa die Regelung des Art. 124 der Hessischen Landesverfassung sein, wonach ein Fünftel der Stimmberechtigten im Wege des Volksbegehrens einen Gesetzentwurf vorlegen kann, der entweder vom Parlament angenommen oder zur Volksabstimmung gestellt werden muß. Das Volksbegehren kann seinerseits bereits dann auf den Weg gebracht werden, wenn es von 3 % der wahlberechtigten Bevölkerung unterstützt wird.<sup>26</sup>

Wenig erörtert ist bisher die Frage, inwieweit die Vorschriften der Landesverfassungen über Volksbegehren und Volksentscheid für Initiativen der Länder auf den Gebieten genutzt werden können, wo auch sie eine Kompetenz im Verteidigungssektor besitzen. Wäre es nicht möglich, in anderen Bundesländern im Wege des Volksbegehrens eine Entscheidung durchzusetzen, wie sie die Bremische Bürgerschaft getroffen hat?<sup>27</sup> M. E. besteht hier keine grundsätzlich andere Situation als bei einem entsprechenden Bürgerantrag an die Gemeindevertretung: Wenn man die Zuständigkeit zur Vorprogrammierung der eigenen Politik akzeptiert, müssen auch darauf gerichtete Initiativen der Aktivbürgerschaft möglich sein. Eine Besonderheit besteht nur insofern, als sich die in den Landesverfassungen vorgesehenen Volksbegehren auf einen »Gesetzentwurf« beziehen, Stellungnahmen wie die der Bremischen Bürgerschaft jedoch in die Form einer Resolution gekleidet sind, da kein Gegenstand vorhanden ist, der mit Verbindlichkeit für und gegen den einzelnen Bürger geregelt werden könnte. Ein entscheidendes Hindernis wäre dies allerdings nicht, da die Existenz von Gesetzen im formellen Sinne<sup>28</sup> sowie die Zulassung des Einzelfallgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht<sup>30</sup> belegen, daß der Staatsakt »Gesetz« nicht

22 BVerfGE 8, 104 ff.

23 BVerfGE 8, 104, 113

24 BVerfGE 8, 104, 116 ff.

25 Dazu s. zuletzt Docke-Stuby, *Blätter für deutsche und internationale Politik* 1983, 906 ff. Vgl. weiter insbes. Pestalozza *NJW* 1981, 733 ff.

26 Zu den Einzelheiten s. die Entscheidungen des Hessischen Staatsgerichtshofs (*NJW* 1982, 1141) und des Bundesverfassungsgerichts (*NJW* 1982, 1579) in Sachen Volksbegehren Startbahn West, das nur unter Hinweis auf die Bundeskompetenz für das Luftverkehrsrecht für unzulässig erklärt wurde.

27 S. oben Fn. 10

28 So etwa Art. 59 Abs. 2 Verfassung Baden-Württemberg; Art. 74 Abs. 2 Bayerische Verfassung

29 Beispiel: Haushaltsgesetz. Zur Entstehung des Gesetzesbegriffs s. Fortshoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, 10. Auflage, München 1973, S. 125, 433

30 BVerfGE 25, 371, 398. Ausnahme: Grundrechtseingriff

mehr auf den Erlaß genereller und abstrakter Normen beschränkt ist. Auch kann es nicht unzulässig sein, eine Entscheidung in einem Verfahren zu treffen, das eine höhere Dignität und eine höhere Legitimation als das an sich mögliche genießt. Auch hier geht es allerdings primär um die politische Frage, ob und in welchem Umfang sich das politische System gegenüber Aktivitäten der Bevölkerung öffnet.

#### 4. Demonstrationstreik gegen die Stationierung?

Die Diskussion um den Einsatz des Mittels »Streik« setzte sehr hoch an: Die Rede war vom Generalstreik.<sup>31</sup> Die Parallele zur Berufung auf das Widerstandsrecht ist augenscheinlich: Angesichts der Größe der Gefahr scheint das am weitesten reichende Mittel angemessen zu sein. Offensichtlich bestanden Fehlvorstellungen darüber, daß der Informationsstand vieler Gewerkschafter ein anderer ist und daß im Bewußtsein vieler Arbeitnehmer die Raketenfrage hinter der Angst um den Arbeitsplatz zurücktritt. Die Ablehnung durch Ernst Breit und Eugen Loderer ließ deshalb auch nicht lange auf sich warten.<sup>32</sup> Inzwischen haben die Überlegungen eine realistischere Dimension gewonnen;<sup>33</sup> die Überlegung Franz Steinkühlers, während der Aktionswoche der Friedensbewegung im Oktober für 15 Minuten die Arbeit ruhen zu lassen, ist hierfür symptomatisch.<sup>34</sup>

Die rechtliche Zulässigkeit des politischen Demonstrationstreiks ist ebenso prekär wie die anderen Formen von nicht-repräsentativem politischem Handeln. Gründe für seine Legalität gibt es allerdings zur Genüge. So garantiert die Koalitionsfreiheit des Art. 9 Abs. 3 GG mittelbar auch die historisch gewachsenen Kampfmittel wie den Demonstrationstreik, sofern er sich auf den Lebensbereich »Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen« bezieht.<sup>35</sup> Daß dazu auch die Lebensbedingungen der Arbeitnehmer schlechthin und damit auch Fragen von Krieg und Frieden gehören, läßt sich nicht zuletzt mit den von 1890 bis 1932 praktizierten Arbeitsniederlegungen zum 1. Mai deutlich machen. Auch wenn man Art. 9 Abs. 3 GG enger interpretieren würde, hätte dies nicht notwendigerweise die Illegalität des Demonstrationstreiks zur Folge. Das Zurücktreten arbeitsvertraglicher Bindungen könnte im Rahmen des Zumutbaren, d. h. bei kurzfristigen Arbeitsniederlegungen bis zu einigen Stunden, auch mit Art. 5 Abs. 1 GG gerechtfertigt werden.<sup>37</sup> Gerade im Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Verhältnis spricht dafür der Gedanke, daß nur so die strukturelle Überlegenheit der Arbeitgeberseite auch im politischen Meinungskampf ansatzweise ausgeglichen werden kann. Wenn die Rechtsordnung es hinnimmt, daß die »Investitionsneigung« der Unternehmer von einer bestimmten Bundestagsmehrheit abhängig gemacht wird, muß sie es auch hinnehmen, daß Arbeitnehmer aus einem vergleichbaren Anlaß für einige Stunden die Arbeit niederlegen. Nur das Drohpotential einer Seite zu akzeptieren, würde bedeuten, die im Arbeitsprozeß bestehende Unterlegenheit der Arbeitnehmer auch in die Sphäre politischer Willensbildung zu übertragen.<sup>38</sup> Noch ein Stückchen weiter ging das Landgericht Köln in einer (später aufgehobenen) Entscheidung, wo es eine von Studenten praktizierte Verkehrsblockade mit

der Erwägung rechtfertigte, es müsse der Gruppe der Studenten gestattet sein, »auf sich und ihre Interessen mit massiveren Maßnahmen aufmerksam zu machen, weil sie keine Beziehungen, keine »Lobbys« hat, durch welche sie sich auf diskrete, die Öffentlichkeit nicht beeinträchtigende Weise bei den Einrichtungen unserer Gesellschaft Gehör verschaffen könnte.«<sup>39</sup>

Die praktischen Erfahrungen mit dem Demonstrationstreik legen den Schluß nahe, daß die Frage der Rechtmäßigkeit keineswegs immer gestellt wird. Als die Regierung Adenauer im Jahre 1951 den Versuch unternahm, die von der britischen Besatzungsmacht eingeführte Montanmitbestimmung rückgängig zu machen, stieß sie auf den erbitterten Widerstand der Gewerkschaften, die mit Streik drohten und diese Drohung auch mit Urabstimmungen untermauerten.<sup>40</sup> Statt den illegalen Streik durch einstweilige Verfügung verbieten zu lassen, zog die Regierung Verhandlungen vor, an deren Ende das bis heute geltende Montanmitbestimmungsgesetz stand. Ein Jahr später kam ein derartiger Kompromiß dann nicht mehr zustande: Das Betriebsverfassungsgesetz 1952 wurde trotz des sog. Zeitungstreiks verabschiedet, der Streik selbst durch die meisten Landesarbeitsgerichte für rechtswidrig erklärt.<sup>41</sup> Keine rechtlichen Konsequenzen hatten »Demonstrationen während der Arbeitszeit«, die im Frühjahr 1972 anlässlich des Mißtrauensvotums von Rainer Barzel gegen Willy Brandt durchgeführt wurden. Kündigungen von Streikteilnehmern sind nicht bekannt geworden. Das BAG hatte sich jedoch mit einer Abmahnung zu befassen, die ein Betriebsratsmitglied wegen Verteilung eines Flugblatts erhalten hatte. Obwohl dort ein sehr kämpferischer Ton angeschlagen worden war (»unsere Antwort auf diesen Putsch der Millionäre heißt: Auf die Straße!!! Unsere Kraft ist unsere Zahl, ist unsere millionenfache Solidarität ... wir müssen diesen Herren beweisen: Millionen sind stärker als Millionäre!!!«),<sup>42</sup> erklärte das BAG die Abmahnung für unzulässig, da das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats verletzt sei.<sup>43</sup> Weniger erfolg-

31 S. die Erklärung von Oskar Lafontaine während der 2. Konferenz für Europäische Atomare Abrüstung in Berlin am 12. 5. 1983, Blätter für deutsche und internationale Politik 1983, 825 ff.

32 Die Erklärung Loderers findet sich in: Metall-Pressediens vom 3. 6. 1983; zur Erklärung von Bundesvorstand und Bundesausschuß des DGB s. Nachrichten zur Wirtschafts- und Sozialpolitik Heft 7/1983

33 Dazu Wahsner-Bayh, Blätter für deutsche und internationale Politik 1983, 817 ff.

34 S. die Notiz in Weser-Kurier vom 30. 7. 1983, S. 1

35 Vgl. Wohlgemuth AuR 1980, 37, sowie die historischen Beispiele bei Seiter, Streikrecht und Aussperrungsrecht, Tübingen 1975, S. 502, Fn. 88

37 Vgl. etwa Gerhard Müller AuR 1972, 8; Reuß, Juristenjahrbuch, Bd. 4, S. 163, 184; Nipperdey SJZ 1949, 814; Abendroth GMH 1954, 261

38 So schon Abendroth GMH 1954, 261; ihm folgt ausdrücklich Seeler DB 1959, 24. Zur Problematik des politischen Streiks s. näher Däubler, Arbeitsrecht 1, 5. Auflage, Reinbek 1982, S. 157 ff. m. w. N.

39 LG Köln JZ 1969, 82

40 Vgl. Eberhard Schmidt, Die verhinderte Neuordnung 1945-52, 2. Aufl., Frankfurt/Main 1971, S. 184 ff.

41 Dazu Rajewsky, Arbeitskampfrecht in der Bundesrepublik, Frankfurt/Main 1970, S. 47 ff.

42 Eingehende Wiedergabe des Sachverhalts in BAG, Der Betriebsrat 1976, 155 ff.

43 BAG, Der Betriebsrat 1976, 155 ff.

reich verlief demgegenüber der geplante Demonstrationsstreik der RFFU wegen der drohenden Zerschlagung des NDR: Er wurde in letzter Minute vom LAG München durch einstweilige Verfügung verboten,<sup>44</sup> wobei die Umstände des Verfahrens allerdings ihrerseits einen sehr hohen »Aufmerksamkeitswert« entfalteten.

## 5. Ziviler Ungehorsam

Der unter Juristen praktisch noch nicht diskutierte Begriff des »zivilen Ungehorsams« meint sinngemäß Protestformen, die in begrenzten Regelverletzungen bestehen und die auf bestimmte Probleme aufmerksam machen oder Druck ausüben sollen. Sie bleiben unter der Schwelle der Anwendung von physischer Gewalt gegen Personen und sind keineswegs von vornherein im rechtswidrigen Raum angesiedelt.<sup>44a</sup>

Ziviler Ungehorsam kann einmal darin bestehen, daß man sich über bloße soziale Normen, also solche Verhaltensstandards hinwegsetzt, die ihrer evidenten Zweckmäßigkeit wegen oder kraft Tradition praktiziert werden, ohne daß ihre Einhaltung durch rechtliche Sanktionen abgesichert wäre. So würde es beispielsweise den Wirtschaftsablauf erheblich beeinträchtigen, wollte man auf den bargeldlosen Zahlungsverkehr verzichten oder bei allen Streitigkeiten die Hilfe der Gerichte in Anspruch nehmen. Im betrieblichen Bereich könnte die Arbeitsproduktivität dadurch erheblich beeinträchtigt werden, daß bestehende Vorschriften korrekt angewandt werden.<sup>45</sup> Dies gilt etwa für zahlreiche Vorschriften des Arbeitsschutzes, aber auch für die Ausschöpfung betriebsverfassungsrechtlicher Befugnisse – so kann niemand dem Betriebsrat einen Vorwurf machen, wenn er entgegen dem im Betrieb Üblichen vier Betriebsversammlungen pro Jahr durchführt und diese zwischen einem halben Tag und einem Tag dauern, da die Tagesordnung längere Diskussionen erfordert.<sup>46</sup> Das in § 39 Abs. 3 BetrVG gewährte Recht, während der Arbeitszeit den Betriebsrat aufzusuchen, kann gleichfalls mehr oder weniger stark in Anspruch genommen werden. Soweit im Einzelfall kein nachweisbarer Mißbrauch vorliegt, muß während der fraglichen Zeit der Lohn fortgezahlt werden.<sup>47</sup>

Größere Aufmerksamkeit haben die zumindest potentiell rechtswidrigen Formen des zivilen Ungehorsams erfahren. Die Auseinandersetzung konzentriert sich dabei auf den (juristischen) Gewaltbegriff. Begeht strafbare Nötigung durch Gewalt, wer sich auf die Zufahrtswege zu einer militärischen Installation setzt? Die bisherige Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs ist insoweit eindeutig, als sie im Parallellfall des Sitzens auf Straßenbahnschienen den Nötigungstatbestand nach § 240 StGB bejaht hat.<sup>48</sup> Die Kritik hielt dem BGH insbes. vor, durch den Verzicht auf die Anwendung körperlicher Kraft und durch das bloße Abstellen auf die psychische Zwangswirkung eine Inflationierung des Nötigungstatbestandes bewirkt zu haben; fast jedes unerwünschte Verhalten könne auf diese Weise als Gewalt qualifiziert werden.<sup>49</sup> Davon unbeeindruckt hat der BGH § 240 StGB sogar dann angewandt, wenn Studenten durch lautes Geschrei, Buhrufe und Scharren einen Hochschulleh-

rer davon abhalten, die vorgesehene Lehrveranstaltung durchzuführen.<sup>50</sup> In anderen Zusammenhängen wird die Willensfreiheit allerdings weniger rigide geschützt; so liegt noch keine »Gewalt« vor, wenn sich der Täter in Verge-waltigungsabsicht in die Türöffnung stellt und dem Opfer erklärt, hier komme es nicht mehr heraus.<sup>51</sup>

Es ist hier nicht der Ort, diese Rechtsprechung einer umfassenden Kritik zu unterziehen. Deshalb seien nur einige verfassungrechtliche Hinweise gegeben. Art. 8 Abs. 1 GG garantiert allen Deutschen das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis »friedlich und ohne Waffen zu versammeln«. Mit Recht hat kein geringerer als Roman Herzog darauf hingewiesen, man könne nicht durch schlichte Ausdehnung des Gewaltbegriffs bestimmte Demonstrationsformen für »unfriedlich« erklären und sie damit von vornherein aus dem Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 ausklammern.<sup>52</sup> In der Tat führt die Rechtsprechung des BGH dazu, entgegen dem Anspruch des Art. 1 Abs. 3 GG ein Grundrecht nur noch nach Maßgabe der strafgerichtlichen Rechtsprechung zuzulassen. Wenn Herzog dasselbe Ergebnis dann allerdings dadurch erreicht, daß er die BGH-Rechtsprechung damit rechtfertigt, sie bewege sich im Rahmen der in Art. 8 Abs. 2 GG vorgesehenen Einschränkungs-möglichkeiten für den Gesetzgeber, so ist dies wenig konsequent: Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muß nämlich ein grundrechtseinschränkendes Gesetz seinerseits im Lichte des eingeschränkten Grundrechts, z. B. des Art. 5 Abs. 1 GG interpretiert werden.<sup>54</sup> Anhaltspunkte dafür, daß im Rahmen des Art. 8 GG etwas anderes gelten sollte, sind nicht ersichtlich.<sup>54a</sup> Dies be-

44 LAG München NJW 1980, 951 ff.

44a Anders die angelsächsische Tradition und auch erste Ansätze in der deutschen Rechtswissenschaft – s. Dreier, Widerstandsrecht im Rechtsstaat? Bemerkungen zum zivilen Ungehorsam, in: Recht und Staat im sozialen Wandel, Festschrift für Hans Ulrich Scupin, Berlin 1983, S. 573 ff.

45 Dies stellt keinen Dienst nach Vorschrift im klassischen Sinn dar, der auf mißbräuchlicher Anwendung von Vorschriften beruht – s. näher Däubler, Arbeitsrecht 1, S. 212 f. m. w. N.

46 Näher zur Dauer und Häufigkeit von Betriebsversammlungen Fitting-Auffarth-Kaiser, Betriebsverfassungsgesetz, Handkommentar, 13. Aufl., München 1981, § 43 Rn. 4 ff.

47 Einen Überblick über Rechte aus dem BetrVG und dem Individualarbeitsrecht geben Berg-Bobke, Das Betriebsverfassungsgesetz. Ein Leitfadens für aktive Betriebsratsarbeit, Köln 1982

48 BGHSt 23, 46 ff.

49 S. den Überblick – insbes. auch über die historische Entwicklung – bei Brink-Keller KJ 1983, 107 ff.

50 BGH NJW 1982, 189

51 BGH NJW 1981, 2204

52 Herzog, in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Kommentar zum Grundgesetz, 2. Aufl., München 1981, Art. 8 Rn. 62

53 Herzog, a.a.O., Art. 8 Rn. 62 unter ausdrücklicher Zustimmung zur BGH-Rechtsprechung

54 BVerfGE 7, 198, 207 ff., ständige Rechtsprechung

54a Dreier (a.a.O., oben Fn. 44a) S. 593 ff. konkretisiert die Wechselwirkungstheorie in überzeugender Weise dahingehend, daß unter bestimmten (engen) Voraussetzungen Maßnahmen des zivilen Ungehorsams trotz formalen Verstoßes gegen allgemein geltende Normen rechtmäßig sind. Voraussetzung ist insbesondere, daß öffentlich gegen schwerwiegendes Unrecht protestiert wird und die eingesetzten Mittel verhältnismäßig sind. Eine nähere Auseinandersetzung ist hier nicht möglich, da der Beitrag Dreiers erst nach Abschluß des vorliegenden Manuskripts erschienen ist.

deutet aber, daß die Rechtsprechung des BGH nicht einfach eine starre Grenze ziehen darf, sondern daß sie danach fragen muß, welche Rechtsgüter im konkreten Fall verletzt sind, und ob ihnen der Vorrang vor der Versammlungsfreiheit zukommt. Maßstäbe hierfür könnten aus dem Demonstrationszweck, aber auch daraus gewonnen werden, welche Nebenfolgen (z. B. für den Straßenverkehr) man bei unbestritten legalen Demonstrationen in Kauf nimmt. Insofern ist die Auffassung des LG Köln, wonach eine viertelstündige Verkehrsblockade keine strafbare Nötigung nach § 240 StGB darstellt,<sup>55</sup> entgegen der Auffassung des BGH keineswegs »abwegig«,<sup>56</sup> sondern ein durchaus plausibles Ergebnis einer Abwägung zwischen dem Anliegen der Demonstranten und den Interessen der Verkehrsteilnehmer. Von Interesse ist in diesem Zusammenhang die weitere Aussage des Bundesverfassungsgerichts, der Wertgehalt des eingeschränkten Grundrechts müsse auch bei der Handhabung der Sanktionen Berücksichtigung finden. So sei zwar das Verbot parteipolitischer Betätigung im Betrieb nach § 74 Abs. 2 BetrVG mit dem Grundgesetz vereinbar, doch sei Art. 5 Abs. 1 verletzt, wenn man ein Betriebsratsmitglied schon wegen eines einmaligen Verstoßes nach § 23 Abs. 1 BetrVG seines Amtes enthebe.<sup>57</sup> Hierher übertragen würde dieser Grundsatz bedeuten, daß jedenfalls bei erstmaliger Teilnahme an einer Blockade keine Strafsanktion in Betracht käme.<sup>58</sup> Auch die Verhängung von Polizeigebüren erscheint von daher unangemessen – von anderen Bedenken einmal ganz abgesehen.<sup>59</sup> Schließlich muß bei der Abwägung auch berücksichtigt werden, daß mit der Blockade gegen ein verfassungswidriges Vorhaben<sup>60</sup> protestiert

wird; insoweit müssen die Spielräume größer sein als wenn es um ein beliebiges, politisch kontroverses Ziel ginge.

Ob und in welchem Umfang sich ziviler Ungehorsam entwickelt, hängt nicht zuletzt davon ab, wie die anderen Protestformen von der Staatsgewalt aufgenommen werden. Wer überall, selbst bei Initiativen zugunsten einer kommunalen atomwaffenfreien Zone, auf den unübersteigbaren Wall rechtlicher Verbote stößt, wird sehr viel eher bereit sein, sich unkonventionellerer Mittel zu bedienen. Massenhafter ziviler Ungehorsam würde die Autorität der Staatsgewalt untergraben, und zwar vermutlich in sehr viel nachhaltigerer Weise als dies eine fehlgeschlagene Volkszählung jemals vermocht hätte. Für diejenigen, die an den Schaltebeln der Macht sitzen, stellt sich mit immer größerer Schärfe das Problem: Lohnt es sich angesichts dieser Entwicklungen eigentlich noch, auf der Stationierung zu beharren? Wäre es nicht sinnvoller, die erstrebte militärische Überlegenheit auf anderen Wegen zu suchen? Es wäre ein rationales Kalkül.

55 LG Köln JZ 1969, 82

56 So BGHSt 23, 46, 56

57 BVerfGE 42, 133, 142

58 Das schließt nicht aus, daß die Demonstranten rechtswidrig handeln, von der Polizei weggetragen werden können und ein Bußgeld wegen Behinderung des Straßenverkehrs bezahlen müssen.

59 Dazu etwa Württembergischer NVwZ 1983, 192 ff. m. w. N.

60 S. etwa den Aufruf von 450 Richtern und Staatsanwälten, abgedruckt in: Frankfurter Rundschau vom 6. 6. 1983 sowie die oben Fn. 5 zitierte Literatur

Winfried Steffani

## Generalstreik: Ein Mittel gegen Nachrüstung?

### 1. Lafontaines »Überlegungen«

Über die Motive, die Oskar Lafontaine zu seinem spektakulären Diskussionsbeitrag auf der vom 9. bis 14. Mai 1983 in Berlin tagenden »Zweiten europäischen Konferenz für atomare Abrüstung« veranlaßten, gibt es manche Versionen. Fest steht, daß der sozialdemokratische Oberbürgermeister von Saarbrücken, Landesvorsitzender seiner Partei und Mitglied des Bundesparteivorstandes, die Gewerkschaften angesichts des lebensbedrohenden Rüstungswettlaufs aufforderte, die Idee des Generalstreiks als Mittel der Kriegsverhütung jetzt und heute neu zu diskutieren. Gleichzeitig empfahl er den Gewerkschaftlern, die Strategie des gezielten »Produktstreiks« in Rüstungsbetrieben oder etwa beim Bau von Startanlagen aufzugreifen.<sup>1</sup>

Auf einer am anschließenden Pfingstwochenende in Saarbrücken durchgeführten Seminarveranstaltung erläuterte Lafontaine seine »Überlegungen« mit dem Hinweis, daß die französischen Sozialisten vor dem Ersten Weltkrieg dieses Denkmodell der Kriegsverhinderung durch internatio-

nen Generalstreik in die Diskussion eingebracht hätten – nur daran habe er anknüpfen wollen.<sup>2</sup>

Im folgenden interessieren vor allem drei Aspekte: 1. Auf welche öffentlichen Reaktionen stießen die Generalstreiks-Überlegungen Lafontaines? 2. Was heißt und bedeutet »Generalstreik«? 3. Kann der Generalstreik im Fall des NATO-Doppelbeschlusses als ein angemessenes Mittel demokratisch legitimer Konfliktaustragung angesehen werden? Beginnen wir mit dem erstgenannten Aspekt.

### 2. Reaktionen

Die Reaktionen auf Lafontaines Vorschläge waren äußerst zwiespältig. Zustimmung fanden sie nicht nur auf der Konferenz selbst, sondern ebenso bei vielen seiner politischen Freunde und Anhänger im Lande. Bereits am 16. Mai be-

1 Vgl. Hamburger Abendblatt, 13. 5. 83, S. 1.

2 Siehe Die Welt, 24. 5. 83, S. 5.