
Wolfgang Däubler: Juristen in der Friedensbewegung

Prof. Dr. Wolfgang Däubler, geb. 1939, ist Professor für Arbeits- und Wirtschaftsrecht an der Universität Bremen.

Juristen als Nachzügler?

Es dauerte recht lange, ehe sich auch die Rechtswissenschaft in der Friedensbewegung zu Wort meldete. Während Theologen, Ärzte, Politikwissen-

schaftler von Anfang an präsent waren, stammen die ersten noch relativ allgemein gehaltenen Stellungnahmen zweier Juristenvereinigungen von Ende 1981.¹ Daß rechtliche Bedenken gegen die Stationierung von Pershing 2 und Cruise Missiles sprechen könnten, wurde unter Juristen erst 1982, in einer weiteren Öffentlichkeit erst 1983 zum Problem. Das öffentliche Startsignal gab eine internationale Konferenz der Vereinigung Demokratischer Juristen am 20. und 21. März 1982 in Frankfurt am Main, die mit Unterstützung der Humanistischen Union und des Republikanischen Anwaltsvereins durchgeführt wurde.² Die Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Juristen nahm sich gleichfalls auf Landes- wie auf Bundesebene des Problems an.

Daß die Stationierung von Massenvernichtungswaffen in der Bundesrepublik auch verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Probleme aufwirft, wurde in den DGB-Gewerkschaften insbesondere durch die Verfassungsbeschwerde deutlich, die der DGB-Landesbezirk Rheinland-Pfalz wegen der Lagerung von Giftgas im September 1982 initiiert hat³ und die inzwischen vom Bundesverfassungsgericht angenommen wurde. Einen „Verstärkereffekt“ entfaltete dann das Nürnberger Tribunal der Grünen vom 18. bis 20. Februar 1983, das die Aufrüstungspolitik am Maßstab völkerrechtlicher Grundsätze überprüfte.⁴ Richter und Staatsanwälte brachten anläßlich des 3. Jahrestages des NATO-Doppelbeschlusses in einer Zeitungsanzeige ihre große Besorgnis zum Ausdruck.⁵ Höhepunkt der bisherigen Juristen-Aktivitäten war das „Erste Forum Richter und Staatsanwälte für den Frieden“ am 4. Juni 1983 in Bonn. 450 Richter und Staatsanwälte beschlossen mit überwältigender Mehrheit einen „Aufruf an die Abgeordneten des Deutschen Bundestages“, in dem die geplante Stationierung der neuen Atomwaffen als „Völkerrechts- und verfassungswidrig“ gebrandmarkt wird.⁶ Anschließend demonstrierten die Teilnehmer in der Bonner Innenstadt - soweit ersichtlich die erste öffentliche Demonstration, die von dem nicht eben sehr protestgewohnten Richterstand nach 1945 in der Bundesrepublik veranstaltet wurde.

1 S. die Stellungnahmen der Vereinigung demokratischer Juristen (VdJ) und des republikanischen Anwaltsvereins (RAV), abgedruckt in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1982. 509 bzw. 511.

2 Dazu Paech-Stuby (Hrsg.). Juristen gegen Kriegsgefahr in Europa. Protokoll einer internationalen Konferenz. Eingeleitet von Alfred Mechttersheimer, Köln 1983

3 Dazu Bobke WSI-Mitt. 1983. 385; der Text der Verfassungsbeschwerde ist in leicht gekürzter Fassung dokumentiert in: Frankfurter Rundschau v. 21. Oktober 1982. S. 14 sowie in: DGB Landesbezirk Rheinland-Pfalz. Giftgas? Nein. Mainz 1983. S. 14 ff.

4 Die Abschlusserklärung ist wiedergegeben bei Mechttersheimer-Barth (Hrsg.). Den Atomkrieg führbar und gewinnbar machen? Dokumente zur Nachrüstung. Bd. 2. Reinbek 1983. S. 300

5 Der Text ist abgedruckt bei Mechttersheimer-Barth, a.a.O., S. 290 f.

6 Der Aufruf sowie die auf dem Forum gehaltenen Beiträge von Hartmut Bäumer, Wolfgang Däubler, Martin Hirsch, Dorothee Solle, Heinrich Böll und Ulrich Vultejus sind dokumentiert in einer bei Eckart Rottka, Heiligendammer Str. 10. 1 Berlin 33 zu beziehenden Broschüre. Der Aufruf wurde auch in der Frankfurter Rundschau v. 6. 6. 1983 veröffentlicht.

Welche Fragen werden diskutiert?

Das Interesse der Juristen konzentrierte sich bisher im wesentlichen auf drei Problemkomplexe: Verstößt die Stationierung von Nuklearraketen und von chemischen Kampfstoffen gegen (richtig verstandenes) Verfassungs- und Völkerrecht? Ist es sinnvoll, sich vor dem Verfassungsgericht oder bei anderen gerichtlichen Instanzen darauf zu berufen? Welche rechtlichen Restriktionen hat die Friedensbewegung zu gewärtigen, wenn es um einzelne Aktionsformen wie die Erklärung einer Gemeinde zur „atomwaffenfreien Zone“ oder die Blockierung militärischer Einrichtungen geht?

a) Stationierung kontra Grundgesetz

Während die ersten Stellungnahmen sich fast ausschließlich auf Art. 26 GG und das dort verankerte Verbot des Angriffskriegs stützten, hat sich mittlerweile die Auffassung durchgesetzt, daß diese Herangehensweise wenig Erfolg verspricht. Da Art. 26 „böse Absicht“, also eine *bewußte* Friedensstörung oder die *bewußte* Vorbereitung eines Angriffskrieges voraussetzt, scheidet man spätestens beim Problem der Beweisbarkeit. Im Vordergrund stehen daher andere Gesichtspunkte, die man thesenartig wie folgt zusammenfassen könnte⁷:

- Die Stationierung von Massenvernichtungswaffen in der Bundesrepublik verstößt gegen die von Art. 20 Abs. 2 GG vorausgesetzte *Souveränität unseres Staates*. Zu ihr gehört als elementares Minimum, daß wir über unsere Existenz selbst entscheiden können. Über den Einsatz von Nuklearraketen wie auch von Giftgas bestimmt aber in letzter Instanz allein der amerikanische Präsident. Die Existenz des deutschen Volkes hängt daher von seinem Knopfdruck ab. Eine solche Weggabe zentraler Souveränitätsrechte ist nach dem Grundgesetz nicht möglich. Art. 24 GG läßt allein die Übertragung einzelner Hoheitsrechte an ein kollektives Sicherheitssystem oder eine zwischenstaatliche Einrichtung zu, gibt aber keine Rechtsgrundlage dafür ab, das eigene Schicksal in fremde Hände zu legen. Die Stationierungsrechte der Westalliierten nach dem Deutschland- und nach dem Aufenthaltsvertrag erstrecken sich nicht auf die Lagerung neuer Massenvernichtungswaffen.

- Die geplante Stationierung von Pershing 2 und Cruise Missiles verstößt gegen das *Friedensprinzip*. Dieses verpflichtet die deutsche Staatsgewalt, alles in ihren Kräften Stehende zu tun, um den Ausbruch eines Krieges zu verhindern und unsere Sicherheit zu erhöhen. Die Stationierung bewirkt nun das ge-

⁷ Der Aufruf der Richter und Staatsanwälte v. 4. 6. 1983 folgt im wesentlichen der im Text skizzierten Argumentation. Eingehend zu den verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Fragen Däubler, Stationierung und Grundgesetz. Reinbek 1982 sowie Deiseroth KJ 1983. 1 ff. und Stuby, Der Nachrüstungsbeschuß im Lichte des Völkerrechts, in: Wider die „herrschende Meinung“. Beiträge für Wolfgang Abendroth, Frankfurt/Main 1982, S. 120 ff.

naue Gegenteil: Ihrer besonderen technischen Eigenschaften wegen destabilisieren insbesondere die Pershing-Raketen das Gleichgewicht, machen einen Krieg wahrscheinlicher. Dies gilt vor allem im Hinblick auf die Tatsache, daß die kurzen Vorwarnzeiten die andere Seite zwingen können, ihr Entscheidungssystem zu automatisieren. Konkret würde dies bedeuten, daß der „Gegenschlag“ automatisch, d. h. ohne Dazwischentreten eines menschlichen Entscheidungsträgers ausgelöst würde, sobald die sowjetische Aufklärung über Satelliten, Flugzeuge und Bodenradar den Start einer Pershing 2 festgestellt hat.⁸ Ein „Atomkrieg aus Versehen“ würde immer wahrscheinlicher, unsere Existenz hinge vom guten Funktionieren sowjetischer Computer ab. Auch wenn man von der destabilisierenden Wirkung einmal absieht, ist das Friedensprinzip noch aus anderen Gründen verletzt. Nach allgemeiner Auffassung verpflichtet es alle Staatsorgane dazu, sich zumindest an diejenigen völkerrechtlichen Normen zu halten, die für das friedliche Zusammenleben der Völker gelten. Zu ihnen zählt insbesondere auch Art. 2 Ziffer 4 der UN-Charta, der nicht nur die Anwendung, sondern auch die Androhung von militärischer Gewalt verbietet. Raketen zu stationieren bedroht aber die sich innerhalb ihrer Reichweite befindlichen Staaten. Die Ausnahme des Art. 51 UN-Charta (Selbstverteidigungsrecht) greift nicht ein, da sie nur Verhaltensweisen deckt, die mit dem überkommenen Kriegsvölkerrecht in Einklang stehen. Dieses verbietet aber den atomaren Ersteinsatz, der nach der NATO-Strategie der „flexible response“ für den Fall eines Angriffs durch den Warschauer Pakt gerade in Aussicht genommen wird.

- Die geplante Stationierung respektiert ebenso wie vergleichbare Maßnahmen in der Vergangenheit auch nicht jene *Verfahrensvorschriften*, die vom Grundgesetz für Entscheidungen solcher Tragweite vorgesehen sind. Nach dem sogenannten Gesetzesvorbehalt muß der Gesetzgeber alle „wesentlichen Angelegenheiten des Gemeinschaftslebens“ selbst entscheiden. Dies ist vom Bundesverfassungsgericht beispielsweise für die friedliche Nutzung der Kernenergie, aber auch für die Einführung des Sexualkundeunterrichts in Schulen angenommen worden. Die geplante Stationierung ist angesichts der mit ihr verbundenen Gefahren - bescheiden ausgedrückt - nicht weniger wichtig als die genannten Angelegenheiten. Ein Wort des Gesetzgebers liegt aber nicht vor und ist auch nicht geplant; bloße Bundestagsresolutionen können dieses nicht ersetzen. Ein weiterer Verfahrensmangel liegt darin, daß die von der Stationierung Betroffenen keine Gelegenheit erhalten, ihre Interessen zur Gel-

⁸ Zum Funktionieren eines solchen Frühwarn- und Entscheidungssystems s. Haefncr. Der Spiegel v. 16. 5. 1983, S. 226 f. Eine entsprechende „Umrüstung“ wurde dem Vernehmen nach von der sowjetischen Seite auch in die Genfer Verhandlungen über Mittelstreckenraketen eingebracht. S. weiter die Große Anfrage des Abg. Bastian und der Fraktion DIE GRÜNEN (BT-Drucksache 10/53 v. 11.5. 1983) sowie die bei Mechttersheimer-Barth. a.a.O.. S. 103 abgedruckte Mitteilung des US-Luftwaffenchefs Charles Gabriel.

tung zu bringen, bevor vollendete Tatsachen geschaffen sind. Beim Bau von Kernkraftwerken hat das Bundesverfassungsgericht eine entsprechende Pflicht der Verwaltung unmittelbar aus dem Grundrecht auf Leben und Gesundheit nach Art. 2 Abs. 2 GG abgeleitet; bei der militärischen Verwendung der Kernenergie kann schon im Hinblick auf die auch dort bestehende Unfallgefahr nichts anderes gelten.

b) Gang nach Karlsruhe?

Kontrovers wurde die Frage diskutiert, ob es sinnvoll ist, die eben skizzierte Rechtsposition nicht nur als Argument in der Friedensdiskussion zu verwenden, sondern auch vor das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe zu bringen. Bedenken stützten sich auf die Befürchtung, eine (nie auszuschließende) negative Entscheidung könne viele Anhänger der Friedensbewegung entmutigen; Konflikte durch Gerichte entscheiden zu lassen, reduziere politische Probleme auf schlichte Rechtsfragen. Die Gegenposition beruft sich darauf, die entpolitisierende Wirkung sei keine Naturnotwendigkeit. In der Friedensbewegung sei kein „legalistisches“ Bewußtsein vorhanden, das den Gerichtssaal als Ersatz für die öffentliche Auseinandersetzung um die Sache akzeptiere. Man sei sich sehr wohl der Tatsache bewußt, daß - ähnlich wie bei der Volkszählung - in Karlsruhe nur dann ein Erfolg zu erwarten sei, wenn ein „Durchziehen“ der Stationierung für die Herrschenden mehr (innenpolitische) Nachteile als (außen- und sicherheitspolitische) Vorteile bringe⁹. Inzwischen hat die Streitfrage an Bedeutung verloren, weil eine Reihe von Verfassungsbeschwerden bereits vorliegen, so daß sich die Frage des „Ob“ von selbst erledigt hat.

c) Rechtliche Schranken bestimmter Handlungsformen

Kann sich die Friedensbewegung auf das *Widerstandsrecht* nach Art. 20 Abs. 4 GG berufen, wenn sie Atomwaffenlager blockiert oder zivilen Ungehorsam praktiziert? Die einhellige Meinung aller Juristen, die sich bisher zu dieser Frage geäußert haben, ist negativ. Selbst wenn man davon ausgeht, daß die Stationierung objektiv dazu führt, die Verfassung zu beseitigen, so ist immer noch „anderweitige Abhilfe“ durch Anrufung der Gerichte möglich. Selbst wenn man der Auffassung sein sollte, wegen ihrer Integration in das bestehende Herrschaftssystem seien diese nicht in der Lage, die bestehenden Gefahren zu beseitigen, wäre damit wenig gewonnen: Genau dieselben Gerichte würden im Streitfall darüber entscheiden, ob sie ein taugliches Instrument gewesen wären. Das rechtswissenschaftliche Interesse konzentriert sich daher auf weniger fundamentale Fragen:

⁹ Näher Wahsner, Frankfurter Hefte Nr. 7/1983

- Kann sich eine Gemeinde oder ein Bundesland zur atomwaffenfreien Zone erklären? Das OVG Lüneburg¹⁰ sowie verschiedene Autoren in der Literatur¹¹ bejahen dies, sofern die Gemeinde lediglich die Ausübung ihrer Befugnisse im Verteidigungssektor „vorprogrammiert“. Der Gemeinderat kann also beschließen, bei künftigen Anhörungen nach dem Landbeschaffungs-, dem Schutzbereichs- oder dem Bundesbaugesetz grundsätzlich gegen die Stationierung von Massenvernichtungswaffen zu votieren.

- Mehr Probleme wirft die Zulässigkeit einer sogenannten konsultativen Volksbefragung auf. Unproblematisch wäre eine derzeit nicht zur Debatte stehende Befragung durch gesellschaftliche Großorganisationen wie Kirchen, Gewerkschaften und Parteien. Ein vom Staat durchgeführtes Verfahren läßt sich mit der Erwägung rechtfertigen, die repräsentative Demokratie bedürfe einer Ergänzung und zusätzlichen Legitimation durch die Einschaltung der Betroffenen. Einen Anhaltspunkt in diese Richtung stellt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den verfahrensbezogenen Ausprägungen der Grundrechte dar. Im einzelnen bedarf die Frage noch der Vertiefung.¹² Praktisch-politisch ist überdies mit einer Volksbefragung wenig gewonnen, wenn die Friedensbewegung nicht auch bestimmen kann, welche konkrete Frage zur Abstimmung gestellt wird.

- Ist wegen Nötigung strafbar, wer sich auf die Zufahrtswege zu militärischen Installationen setzt? Die Diskussion hierzu steckt noch in den Anfängen. Der Bundesgerichtshof hat vorüber 10 Jahren entschieden, das Sitzen auf Straßenbahnschienen sei „Gewalt“, jeder Beteiligte daher grundsätzlich wegen Nötigung strafbar. Ist dieser Gewaltbegriff auch vor dem Hintergrund des Grundrechts der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 GG gerechtfertigt? Kann eine Handlung wirklich als „verwerflich“ im Sinne des § 240 Abs. 2 StGB qualifiziert werden, obwohl sie bewußt nur als symbolische gedacht ist und möglicherweise von der Mehrheit der Bevölkerung auch inhaltlich akzeptiert wird? Muß es in diesem Rahmen nicht auch eine Rolle spielen, daß gegen ein verfassungswidriges Vorhaben demonstriert wird? Muß der Wertgehalt des Grundrechts aus Art. 8 GG nicht wenigstens insofern Berücksichtigung finden, als die Verhängung von Strafsanktionen oder von unverhältnismäßig hohen Polizeigebühren ausgeschlossen ist?¹³

10 Beschluß vom 16. 5. 1983. Az 5 OVG B 9/83

11 Dazu insbes. Huber NVwZ (Neue Zeitschrift f. Verwaltungsrecht) 1982, 662; Ladeur DuR (Demokratie und Recht) 1983,30; Geitmann, Demokratische Gemeinde 1983,220 ff.; Bühren, Demokratische Gemeinde 1983, 223 f.; Däubler, ZRP (Zeitschrift für Rechtspolitik) 1983. 113; anders jedoch Penski ZRP 1983, 161 ff.

12 Dazu zuletzt Docke-Stuby, Blätter für deutsche und internationale Politik 1983. 906 ff.

13 Zum Gewaltbegriff s. neuestens Brink-Keller KJ 1983. 107 ff. mwN. Der Gedanke, daß die Wertentscheidung eines Grundrechts zur Reduzierung oder zum Ausschluß von Sanktionen führen kann, findet sich in BVerfGE 42, 133, 142. wo der Ausschluß aus dem Betriebsrat wegen einmaliger parteipolitischer Betätigung als unverhältnismäßig abgelehnt wurde. Zur Erstattung von Polizeikosten durch Demonstranten s. Würtenerger, NVwZ 1983, 192 ff. mwN

- Ist ein gewerkschaftlicher Demonstrationstreik gegen die Raketenstationierung zulässig? Welche Risiken können bestehen, wenn einzelne Arbeitgeber das Arbeitsgericht anrufen oder Kündigungen aussprechen? Häufig wird dabei auf die „Demonstrationen während der Arbeitszeit“ verwiesen, mit denen Anfang 1972 gegen das Mißtrauensvotum Rainer Barzels und der CDU/CSU-Fraktion protestiert wurde.

Einschätzung

Daß sich Juristen etwas später als andere Berufsgruppen engagieren, überrascht im Grunde niemanden; die ihnen zugeschriebene Rolle als „Hüter des Status quo“ zwingt eher umgekehrt dazu, nach Gründen zu suchen, weshalb die Friedensbewegung überhaupt von dieser Seite Unterstützung erfährt. Dies gilt um so mehr, als die Rechtsprobleme der Wehrverfassung und der Westintegration literarisch wenig (und dann fast nur in konservativem Sinne) behandelt wurden. Wenn Richter und Staatsanwälte gleichwohl der Regierung Verfassungsbruch vorwerfen und gegen die Stationierung auf die Straße gehen, so ist dies Ausdruck einer anders sozialisierten, an konsequenter Einlösung grundgesetzlicher Ansprüche orientierten Richtergeneration. Daß eine Reihe von ihnen in der ÖTV organisiert ist, stellt im Grunde eher Beiwerk dar. Die maßgebenden Grundüberzeugungen wurden weder in gewerkschaftlichen Bildungsstätten noch gar in Auseinandersetzungen mit autoritären Geschäftsleitungen erworben. Die Initiative zu der Bonner Demonstration ging denn auch vom sogenannten Richterratschlag aus, einem auf privater Initiative beruhenden, in größeren Abständen stattfindenden Treffen interessierter Richter.¹⁴ Am Rande mag daneben auch eine Rolle gespielt haben, daß die traditionelle Rechts-Links-Einteilung in der Friedensfrage nicht mehr stimmt; auch Konservative sind durch die Gefahr eines Nuklearkriegs in ihrer Existenz betroffen.

Bemerkenswert ist, daß sich das Engagement in Sachen Frieden durchaus unterschiedlich zwischen den einzelnen juristischen Berufsgruppen verteilt. Richter, Staatsanwälte, auch Rechtsanwälte und bisweilen Verwaltungsbeamte treten bei Bürgerinitiativen, bei Demonstrationen, bei Diskussionsprozessen innerhalb der Parteien usw. in Erscheinung. Die große Gruppe der Wirtschaftsjuristen fehlt; vermutlich würden es die Arbeitgeber als Illoyalität werten, wenn einzelne sich allzusehr auf Friedensaktivitäten einlassen würden. Anders als bei den Naturwissenschaftlern ist allerdings auch die Zahl der aktiven Hochschullehrer gering - möglicherweise glauben manche, ihre Fachautorität könne leiden, wenn sie sich ins Kampfgetümmel stürzen und mit ihrer Rechtsmeinung dabei den kürzeren ziehen.

¹⁴ Zur Entstehung des Richterratschlags s. Beer KJ 1982, 173 ff.; vgl. weiter Bäumer KJ 1982, 176 ff.

GESPRÄCH

Die Stationierungsbefürworter hüllen sich bislang in Schweigen. Woran dies liegt, ist schwer erkennbar. Der Bundesregierung ist aufgrund der C-Waffen-Verfassungsbeschwerde des DGB Rheinland-Pfalz eine Frist bis 30. November gesetzt worden, um zur Verfassungsmäßigkeit der Stationierung von Massenvernichtungswaffen in der Bundesrepublik Stellung zu nehmen - spätestens dann werden die Argumente auf dem Tisch liegen. Die Offensive, in der sich die Kritiker der Stationierung derzeit, d. h. seit Ende Juli befinden, darf daher nicht zu vorschnellem „Siegesgefühl“ verleiten.