

UMSCHAU

Staatsnotstand und Widerstandsrecht

1. Die positivrechtliche Gewährleistung des Widerstandsrechts (WR) im Grundgesetz (GG) zählt zu den umstrittensten Bestimmungen der Notstandsgesetzgebung. Mit einer überwältigenden Mehrheit von 384 gegen 100 Stimmen bei einer Enthaltung beschloß der Deutsche Bundestag am 30. Mai 1968 in dritter Lesung die Annahme des siebzehnten Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes. Dieses Gesetz, das allgemein als „Notstandsverfassung“ bezeichnet wird, brachte neben umfangreichen Ergänzungen und zahlreichen Änderungen des Wortlauts des GG auch eine Ergänzung des zentralen Artikels 20 GG. Es fügte diesem Artikel einen vierten Absatz folgenden Inhalts hinzu: „Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Hilfe nicht möglich ist.“

Schon im Parlamentarischen Rat war die Aufnahme einer Verfassungsbestimmung in das GG gefordert worden, die das Recht zum Widerstand ausdrücklich gewährleisten sollte. In der 44. Sitzung des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rats stellte der Abgeordnete Hans-Christoph Seebohm (DP) den Antrag, in das zu schaffende GG folgenden Artikel aufzunehmen: „Bei Verfassungsbruch sowie rechts- und sittenwidrigem Mißbrauch der Staatsgewalt wird ein WR anerkannt. Öffentliche Amtsträger sind in diesen Fällen zum Widerstand verpflichtet.“ Der Vorsitzende des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rats, der Abgeordnete Carlo Schmid (SPD), erklärte damals zum Antrag des Abgeordneten Seebohm: „Herr Dr. Seebohm, ich mache auf eines aufmerksam. Die Gründe, die Sie angeben, sind aller Ehren wert. Aber stellen Sie sich das doch praktisch vor: dieser Artikel würde sich in praxi als Aufforderung zum Landfriedensbruch auswirken.“ Auf die Erwiderung Seebohms, er habe den Antrag

vor allem deswegen gestellt, weil die Widerstandsbereitschaft der Deutschen gerade gegen solche Übergriffe außerordentlich gering sei, entgegnete der Vorsitzende des Hauptausschusses lapidar: „Ich fürchte nur, daß wir damit viele arme Teufel eigentlich recht in eine Versuchung führen, – aus deren Folgen wir sie nicht herausholen können, weil wir dann nicht bei ihnen sein werden.“ Nach dem Bericht des Protokolls wurde der Antrag des Abgeordneten Seebohm „mit überwältigender Mehrheit“ abgelehnt¹. Die Zukunft wird erweisen, ob sich die posthume Verwirklichung des damaligen Antrags Hans-Christoph Seebohms durch den Deutschen Bundestag tatsächlich als Aufforderung zum Landfriedensbruch auswirken wird.

2. Die schwerwiegenden Bedenken, die gegen die Positivierung des WR in der Form des Art. 20 Abs. 4 GG auch von vielen Juristen geltend gemacht werden, haben ihren Grund vor allem darin, daß das WR in dieser Verfassungsbestimmung eine Ausweitung erfahren hat, die dem bisherigen Verständnis des WR in der Staatslehre fremd war. Während der Antrag Seebohms im Parlamentarischen Rat nur ein WR gegen Verfassungsbruch und rechts- und sittenwidrigen Mißbrauch der Staatsgewalt durch Organe des Staates vorsah, gewährleistet Art. 20 Abs. 4 GG ein WR ohne Beschränkung für jedermann gegen jeden, der es unternimmt, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beseitigen. Die Kritik sieht in dieser Verfassungsbestimmung geradezu eine „Legitimation für Aufruhr und Landfriedensbruch“ und eine „Aufforderung zum ganz legalen Bürgerkrieg“. Besorgte Ju-

¹ Parlamentarischer Rat. Verhandlungen des Hauptausschusses. Bonn 1948/49. 44. Sitzung vom Mittwoch, 19. Januar 1949. S. 590 f.; vgl. auch H. v. Mangoldt, Das Bonner Grundgesetz (Berlin 1953) Art. 19, Erl. 1 (S. 118 f.).

risten äußern die Befürchtung, daß gerade extremistische Gruppen, die in Aktionen der Polizei zur Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung in Zeiten des Normal- wie des Ausnahmezustands Maßnahmen zur Unterdrückung der Freiheit sehen, sich künftig für ihre rechtswidrigen Abwehrreaktionen auf ein WR berufen könnten (so H. Klein in einer Leserzuschrift in der FAZ, Nr. 123, 28. 5. 1968).

3. Niemand wird bestreiten können, daß das WR mißverstanden und mißbraucht werden kann. Wer jedoch die Anwendung des WR in äußersten Fällen staatlicher Not grundsätzlich bejaht, wird einräumen müssen, daß das WR, unabhängig davon, ob es ungeschrieben oder in der Verfassung positivrechtlich geregelt ist, gleichermaßen irrtümlich angewendet und vorsätzlich mißbraucht werden kann. Auch die Abgeordneten des Deutschen Bundestags waren sich darüber im klaren, daß Art. 20 Abs. 4 GG der Gefahr von Mißdeutungen und des Mißbrauchs ausgesetzt ist. Trotzdem haben sie sich mit großer Mehrheit für die Aufnahme dieser Verfassungsbestimmung in das Grundgesetz entschieden. Der Deutsche Bundestag wollte damit den Gegnern jeglicher Notstandsgesetzgebung, die überwiegend im Deutschen Gewerkschaftsbund und der studentischen „außerparlamentarischen Opposition“ konzentriert sind, nachdrücklich zeigen, daß die Notstandsverfassung entgegen weitverbreiteten emotionalen Parolen nicht dazu dienen soll, im Notstandsfall die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu vernichten, sondern diese vielmehr, soweit nur irgendwie möglich, gegen jeden Angriff, selbst mit dem äußersten Mittel des WR, zu verteidigen. Zweifellos war der Entschluß des Bundestags, dem Art. 20 GG einen vierten Absatz anzufügen, vordergründig von politischen Erwägungen getragen. Es sollte dadurch der Agitation der außerparlamentarischen Opposition der Wind aus den Segeln genommen werden. Zutreffend wurde in Kreisen der Gewerkschaften auch darauf hingewiesen, daß im Rahmen und unter den Voraussetzungen des Art. 20 Abs. 4 erstmals auch die Berechtigung des politischen Streiks verfassungsrechtlich anerkannt wurde.

Wer jedoch davon ausgehen würde, daß sich die Bedeutung des Art. 20 Abs. 4 darin erschöpfe, einen taktischen Schachzug der Regierungsmehrheit des Parlaments zur Beschwichtigung der Notstandsgegner darzustellen, unterschätzt die Tragweite, die dieser Verfassungsbestimmung für eine gesunde und demokratische Bewußtseinsbildung im deutschen Volk auf lange Sicht zukommen kann. Art. 20 Abs. 4 GG fügt sich bruchlos und organisch in den Gesamtaufbau unseres Grundgesetzes ein. Bereits bisher galt das WR gegen den Mißbrauch der Staatsgewalt in der deutschen Staatsrechtslehre weithin als ungeschriebener Bestandteil unserer Verfassung. Art. 20 Abs. 4 holt das WR aus dem Halbdunkel des vorpositiven Rechtsraums heraus und verleiht ihm schärfere verfassungsrechtliche Konturen. Damit wird auch die Staatsrechtslehre gezwungen, sich intensiver als bisher mit der Problematik des Mißbrauchs der Staatsgewalt zu befassen. Art. 20 Abs. 4 steht in einem inneren Zusammenhang mit Art. 79 Abs. 3 GG. Diese Bestimmung enthält das Verbot der „legalen“ Beseitigung der in Art. 20 Abs. 1–3 GG enthaltenen fundamentalen Verfassungsgrundsätze der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auf dem Weg der *Gesetzgebung*. Art. 20 Abs. 4 will nun auch die rein *faktische* Außerkraftsetzung der Fundamente unserer Verfassung verhindern.

Die Kritik, die Art. 20 Abs. 4 GG im öffentlichen Meinungskampf um die Notstandsgesetzgebung erfahren hat, bezeichnete die Ausdehnung des WR auf den „Putsch von unten“ als eine „Pervertierung“ dieses Rechts. Im Licht der Verfassungsgeschichte und Staatslehre erweisen sich jedoch diese Vorwürfe als unzutreffend. Ein Widerstandsrecht gegen verfassungswidrig ausgeübte öffentliche Gewalt anerkennen auch mehrere deutsche Länderverfassungen: Art. 147 der hessischen Verfassung vom 1. 12. 1946, Art. 19 der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. 10. 1947 und Art. 23 der Verfassung von Berlin vom 1. 9. 1950. Die frühere DDR-Verfassung vom 7. 10. 1949 dehnte das WR in Art. 4 Abs. 2 auch auf Verfassungsverletzungen aus, die nicht von den Trägern der Staatsgewalt

verübt wurden. Er lautete: „Jeder Bürger ist verpflichtet, im Sinne dieser Verfassung zu handeln und sie gegen ihre Feinde zu verteidigen.“

Ein noch viel radikaleres WR anerkannte die französische jakobinische Verfassung vom 23. 6. 1793. Art. 35 dieser Verfassung erklärte die Erhebung des Volkes und eines jeden Teils des Volkes zum heiligsten seiner Rechte und zur unerlässlichsten seiner Pflichten für den Fall, daß die Regierung die Rechte des Volkes verletze. Art. 23 derselben Verfassung dehnte das WR auch auf den Staatsstreich von unten aus und bestimmte: „Jedes Individuum, das die Staatsgewalt usurpieren will, soll von den freien Menschen sofort getötet werden.“² Die jakobinische Verfassung steht damit im Einklang mit der Meinung zahlreicher Autoren der mittelalterlichen und späteren Scholastik, die es für „selbstverständlich erlaubt“ hielten, einem Usurpator während seines Versuchs der Machtergreifung gewaltsam zu widerstehen (M. Pribilla, An den Grenzen der Staatsgewalt, in dieser Zschr. 141 [1947/48] 414, Anm. 2 u. 419 ff.). Wenn Art. 20 Abs. 4 GG die freiheitliche Grundordnung unserer Verfassung „gegen jeden“, also gegen die Pervertierung der Staatsgewalt von oben ebenso wie gegen den Umsturz von unten schützen will, erweist er sich daher, verfassungsgeschichtlich betrachtet, keineswegs als ein völlig neuartiges rechtliches Phänomen.

Auch die Fassung des Textes des Art. 20 Abs. 4 ist keineswegs so unbestimmt, wie die Kritik verschiedentlich behauptet hat. Ein Recht zum Widerstand besteht nach Art. 20 Abs. 4 nur gegen jemand, „*der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen*“. „Unternehmen“ bedeutet in diesem Zusammenhang, ebenso wie in § 87 des geltenden Strafgesetzbuchs, nur die Vollendung und den echten Versuch der Beseitigung der verfassungsrechtlichen Grundordnung der Bundesrepublik. Damit scheiden alle jene Handlungen, die noch als – straflose – Vorbereitungshandlungen zur

Beseitigung dieser demokratischen Grundordnung angesehen werden können, aus dem Anwendungsbereich des Art. 20 Abs. 4 aus. Auch zu einer polizeistaatlichen Einengung der Rede- und Meinungsfreiheit kann deshalb Art. 20 Abs. 4 GG nicht mißbraucht werden. Der Ausdruck „diese Ordnung“ bezieht sich nach dem Zusammenhang auf die in Art. 20 Abs. 1 bis 3 GG aufgeführten letzten Fundamente unserer Verfassung, die gemäß Art. 79 Abs. 3 GG auch einer Änderung durch die gesetzgebenden Organe entzogen sind, nämlich die Verfassungsentscheidung für die Demokratie, die republikanische Staatsform, das föderale Prinzip, die relevante politische Willensäußerung des Volkes durch periodisch stattfindende allgemeine, geheime, freie und gleiche Wahlen und Abstimmungen, die Existenz einer Opposition, die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und der Sozialstaatlichkeit. Das WR darf sich schließlich nur gegen solche Handlungen richten, die darauf abzielen, diese demokratische Grundordnung zu „beseitigen“. Bemühungen im Rahmen der verfassungsmäßig vorgesehenen Möglichkeiten können deshalb nicht unter Art. 20 Abs. 4 GG fallen, sondern nur der außerhalb der Grenzen der Verfassung erfolgende Versuch, diese Ordnung zu stürzen.

Jede Widerstandshandlung, sei sie gewaltlos oder gewaltsam, aktiv oder passiv, ist schließlich nur dann rechtmäßig, „*wenn andere Abhilfe nicht möglich ist*“. Solange also noch eine effektive Rechtsschutzmöglichkeit durch die Gerichte der Bundesrepublik gegeben ist, ist jede Widerstandshandlung gegen den Machtmißbrauch staatlicher Organe unzulässig. Und solange einer Bedrohung des Staates von unten her noch mit den dem Staat zur Verfügung stehenden Mitteln begegnet werden kann, ist ein Eingreifen einzelner Staatsbürger oder von Gruppierungen von Staatsbürgern ausgeschlossen. Art. 20 Abs. 4 gewährt deshalb weder ein „Progrmrecht“ noch enthält er eine Aufforderung zu irgendeiner Art von „Lynchjustiz“.

4. Ungeachtet der positivrechtlichen Normierung in Art. 20 Abs. 4 GG darf vom WR nur beim Vorliegen einiger weiterer Voraus-

² Originaltext bei T. Tsatsos, Zur Begründung des Widerstandsrechts, in: Der Staat 1 (1962) 160.

setzungen Gebrauch gemacht werden, die die Staatsethik und Staatslehre in jahrhundertelangen Bemühungen erarbeitet haben. Wie auch das Bundesverfassungsgericht ausgeführt hat, kann es ein WR nur im konservierenden Sinn, d. h. als Notrecht zur Bewahrung und Wiederherstellung der Rechtsordnung geben (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Bd. 5, 85 [376 f.]). Dadurch unterscheidet sich das WR von der Revolution, die auf den gewaltsamen Umsturz der bestehenden Verhältnisse hinzielt. Die Ausübung des WR steht – das gilt ganz besonders vom aktiven Widerstand – unter dem Gebot der Güterabwägung und der Verhältnismäßigkeit der Mittel. Wie M. Pribilla (S. 422) und H. Weinkauff (Über das Widerstandsrecht, Karlsruhe 1956, 18 ff.) übereinstimmend ausführen, darf nur soviel Gewalt angewendet werden, als durch den erstrebten Zweck, die Abwendung des Staatsnotstands, erforderlich ist. Die möglichen Folgen der Widerstandstat, insbesondere für die Unbeteiligten, müssen zum voraussehbaren Erfolg in einem vertretbaren Verhältnis stehen. Und schließlich wird für die Ausübung des aktiven Widerstands allgemein gefordert, daß eine einigermaßen vernünftig begründete Sicherheit darüber bestehen muß, daß der aktive Widerstand Erfolg haben und die Sache zum Besseren wenden kann. Daraus ergibt sich zwingend, daß die Entscheidung über die Ausübung des aktiven Widerstands, der immer ein Wagnis bleiben wird und mutige Männer fordert, nach einem Wort M. Pribillas (S. 422) „nicht dem kleinen Manne zustehen kann, dem sowohl der Überblick über die wirkliche Lage und die möglichen Mittel“ als auch die notwendigen Beziehungen zu Organisationen und Gruppierungen des Widerstands fehlen.

5. Die ganze Schwere der Problematik des WR zeigt sich in der Tatsache, daß sich das WR rechtsdogmatisch nicht als bloße Ermächtigung, sondern – ebenso wie das private Notwehrrecht – als Rechtfertigungsnorm darstellt³. Was unter normalen Verhältnissen als

Unrecht und Verbrechen erscheint, als Mord, Hochverrat, Nötigung, Sachbeschädigung und Hausfriedensbruch, erscheint im Licht des Art. 20 Abs. 4 GG als gerechtfertigt, weil es zur Abwehr oder Bekämpfung staatlichen Unrechts oder der Verteidigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik geschah. Hier zeigt sich, daß das WR kein normaler Rechtsbehelf ist, sondern ein äußerstes, letztes Mittel gegen äußerstes, sonst auf keine Weise zu beseitigendes staatliches oder verfassungsfeindliches Unrecht.

6. Die liberale Staatsrechtslehre des 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts ging, wie der bekannte Staatsrechtslehrer Georg Jellinek, davon aus, daß die Menschheit eine Höhe der Entwicklung erreicht habe, die es undenkbar erscheinen lasse, daß der Staat selber zur Quelle und zum Zentrum des Unrechts werden könne. Sie lehnte es daher ab, sich mit der Problematik des WR als einer notwendigen Reaktion gegen äußerstes staatliches Unrecht überhaupt auseinanderzusetzen. Im Gegensatz dazu ruht das Grundgesetz auf der Überzeugung, daß die Staatsgewalt einer dauernden Perversionsgefahr ausgesetzt ist. Nur daraus ist die starke rechtliche Absicherung des für unsere freiheitliche Demokratie konstitutiven Prinzips der Gewaltenteilung und der Gewährleistung der persönlichen Grund- und Freiheitsrechte erklärbar. In der realistischen Überzeugung, daß die freiheitliche demokratische Grundordnung nicht nur durch den Machtmißbrauch staatlicher Amtsträger, sondern auch durch subversive und zerstörerische Kräfte und Gruppierungen von unten beseitigt werden kann, dehnt Art. 20 Abs. 4 GG das WR auch gegen die Revolution von unten aus.

Man wird mit H. Weinkauff die praktische Bedeutung einer positiv-rechtlichen Verbürgung des WR in einer rechtsstaatlichen Verfassung nicht überbewerten dürfen. Sie kann im konkreten Fall möglicherweise sehr begrenzt sein. Es geht in Art. 20 Abs. 4 nicht in erster Linie darum, eine fein säuberlich ausgearbeitete Theorie darüber aufzustellen, unter welchen Bedingungen, mit welchen Methoden und Mitteln in unserem hochtechni-

³ P. Schneider, Widerstandsrecht und Rechtsstaat, in: Archiv des öffentlichen Rechts 89 (1964) 16 ff.

sierten Staatswesen einem Staatsstreich oder einer Revolution begegnet werden kann. Die Lehrbücher des Staatsrechts und die Kommentare zum Grundgesetz können nur die allgemeinen rechtlichen Prinzipien darlegen, die die Anwendung des WR rechtfertigen. Die Entscheidung darüber, ob in einem konkreten Fall tatsächlich Widerstand geleistet werden soll und darf, kann jeweils nur nach Abwägung sämtlicher Gesichtspunkte, die für und gegen eine Anwendung des WR sprechen, aus der einzelnen Situation heraus getroffen werden. Zu den vordringlichen Aufgaben der Staatsrechtslehre wird es gehören, den Ausnahmeharakter dieses Rechts, den auch der Bundesgerichtshof in zwei Entscheidungen besonders betont hat, klar herauszustellen⁴. Es wäre verhängnisvoll, wenn Art. 20 Abs. 4 GG in der öffentlichen Meinung dahingehend verstanden würde, durch diese Verfassungsbestimmung solle das WR, das nach wie vor das äußerste Mittel zur Verteidigung unserer freiheitlich-demokratischen Verfassung darstellt, gewissermaßen in kleine Münze umgeschmolzen werden.

⁴ Vgl. Urt. des Bundesgerichtshofs v. 14. 7. 1961 – IV ZR 71/61, in: Neue Jur. Wochenschr. 1962, 195 f., mit krit. Anm. A. Arndt, a.a.O. 430 ff.; ferner Urt. d. Bundesgerichtshofs v. 9. 7. 1953 – 3 StR 212/52 –, in: Neue Jur. Wochenschr. 1953, 1639.

Der tiefste Sinn der WR erschließt sich erst dann, wenn es als unerläßlicher Bestandteil der freiheitlichen Staatsgesinnung aufgefaßt wird und im wachen Bewußtsein des Volkes als selbstverständliches Recht lebt. Das WR erfüllt seinen Zweck am vollkommensten, wenn es den Eintritt des Ernstfalls für seine Anwendung überhaupt verhindert (M. Pribilla, der Sinn des Widerstandsrechts, in dieser Zschr. 145 des Widerstandsrechts, in dieser Zschr. 145 [1949/50] 386).

Es ist daher zu begrüßen, daß der Deutsche Bundestag das Anliegen des Antrags, den Hans-Christoph Seebohm bereits im Parlamentarischen Rat gestellt hat, aufgegriffen und den Abs. 4 des Art. 20 in das GG eingefügt hat. Diese Verfassungsbestimmung wird sich, wie man hoffen darf, für die Festigung eines wachen und freiheitlichen Staatsbewußtseins in der Bundesrepublik segensreich auswirken. Die Gefahr des Mißbrauchs dieser Bestimmung ist zweifellos gegeben. Sie sollte jedoch nicht zu groß eingeschätzt werden. Bereits im Jahr 1948 hat dazu Max Pribilla in seinen noch heute unverändert gültigen Ausführungen über das WR geschrieben (An den Grenzen der Staatsgewalt, S. 427): „Die große Mehrheit der Deutschen ist nach Denkart und Erziehung so veranlagt, daß bei ihnen eine übermäßige Beanspruchung des Widerstandsrechts nicht zu befürchten ist.“

Joseph Listl SJ

Katholiken, Kirche, Staat in der DDR

Am 20. April 1967 waren es eintausend Jahre her, daß die Bischofssynode von Ravenna unter Vorsitz Papst Johannes' XIII. den Vorschlag Kaiser Ottos I. aufgegriffen hat, im Raum zwischen Elbe und Oder eine ordentliche kirchliche Jurisdiktion aufzubauen. So wurde das Erzbistum Magdeburg gegründet, dessen Bischof Adalbert im Jahr 968 drei weitere Bischöfe weihte: Boso von Merseburg, Hugo von Zeitz und Burchard von Meißen. In der Reformationszeit untergegangen, wurde 1921 wenigstens eines der Bistümer wiederhergestellt: Meißen.

Wenn die Katholiken der Diözese Meißen in den ersten Septembertagen dieses Jahres in der Hofkirche zu Dresden ihr Millennium feierlich begehen, so wird ihnen bewußt sein, daß ihr Bistum nicht nur bei seiner Gründung in den zu Beginn des zehnten Jahrhunderts eroberten slawischen Gebieten an der Ostgrenze des Reiches eine Sonderstellung unter den deutschen Bistümern einnahm. Ziemlich genau stimmen die Grenzen der vier Bistümer von damals mit denen der DDR von heute überein. Das aber ist Grund genug zu der Frage, wie sich die Katholiken in der