

Norbert Brieskorn SJ

Der zivile Ungehorsam

In der Nähe von Stuttgart: Ein Vater schickt seine Kinder nicht in die Volksschule; seiner Ansicht nach verstoßen Schulpflicht und Lehrplan gegen die Würde des Menschen. Frauen zeigten sich zu Beginn der siebziger Jahre an: Ich habe abgetrieben, um gegen den § 218 StGB zu protestieren, der ihre Selbstbestimmung verletze. Ein Angestellter bei dem Bundesamt für Verfassungsschutz gibt 1963 Geheimnisse preis, womit er Treuepflicht und Strafgesetze verletzt, weil er Verstöße gegen die „verfassungsmäßige Ordnung“ auszumachen meint. – Fälle zivilen Ungehorsams? Wenn ja, sind sie auch gerechtfertigt?

In den folgenden Bemerkungen sollen einige Schwierigkeiten genannt werden, denen sich die Antwort gegenübersteht. Kriterien eines gerechtfertigten zivilen Ungehorsams sind aufzuzeigen.

Schwierigkeiten

1. Die Rechtsfigur des zivilen Ungehorsams ist ein Fremdkörper im deutschen Denken und Recht. Von Zivilcourage, dem französischen politischen Leben entlehnt, war in den fünfziger Jahren viel die Rede; der Begriff des zivilen Ungehorsams aber stammt aus dem angelsächsischen Rechtskreis und „sprach“ sich erst in den letzten Jahren „herum“. Zwei Rechtskulturen treffen aufeinander, die beispielsweise zwar im Wirtschaftsrecht längst im intensiven inhaltlichen Austausch stehen, jedoch hinsichtlich des zivilen Ungehorsams ihre fundamentalen Strukturen offenlegen müssen. Das Case-law-Denken des angelsächsischen Rechtskreises achtet auf das Besondere des Falles, auf die einmalige Situation, und fällt im Vergleich mit anderen Fällen das Urteil. Der Richter steht im Mittelpunkt des Rechtsgeschehens, ein systematisches Gesetzeswerk fehlt.

Unsere Rechtskultur dagegen unterwirft die sozialen Beziehungen einer allgemeinen Rechtsregel, der staatliche Gesetzgeber hat weitgehend das Monopol für Rechtsetzung und Rechtsfortbildung, ein dichtes Netz an Gesetzen bezweckt die systematische Ordnung des Lebens. Ein Gesetzesverstoß muß in unserer Kultur deswegen schnell als Angriff auf „die Gesetze“, ja auf den Staat gedeutet werden. Die bereitwillige Gleichsetzung von „gesetzlich geregelt“ und „gerecht“ setzt den Gesetzesbrecher immer zugleich ins Unrecht. Ausuferung und Bestätigung dieses Denkens finden sich in der Aufnahme des Widerstandsrechts 1968 in die Verfas-

sung: Muß dies nicht so aufgefaßt werden, daß erst die gesetzliche Regelung den Widerstand rechtfertigt? Das Bundesverfassungsgericht hatte längst auf ein solches Recht hingewiesen¹.

2. Eine zweite Schwierigkeit ist, daß die im Mittelalter lebendige Diskussion über das Widerstandsrecht und dessen Anerkennung nicht über die Neuzeit in die Moderne gelangte. Nach Immanuel Kant darf der Untertan dem Herrscher, der gegen die Gesetze verstößt, nur Beschwerden, aber keinen Widerstand entgegensetzen². Viktor Cathrein sah 1893 „bei den heutigen Verfassungen..., wo dem Volk eine so große Mitwirkung an der Regierung eingeräumt ist, mithin kaum je die Regierung dauernd mit der großen Mehrheit in Widerspruch geraten kann“, die Lehre vom aktiven Widerstand als nicht mehr aktuell an³. Als rechtslogisch überholt und politisch unnötig konnte sodann Kurt Wolzendorff 1916 die Lehre vom Widerstand bezeichnen⁴. Nimmt man noch jenen Strang der Staatslehre hinzu, wonach der Staat prinzipiell kein Unrecht begehen konnte, so versteht man die Schwierigkeiten der Gewissensbildung vieler Frauen und Männer des Widerstands gegen Hitler. Die Menschen, die sich in unserer deutschen Geschichte einem ungerechten Gesetz und Befehl widersetzen, sind noch zu wenig bekannt. Da sich außerdem der Begriff „Widerstand“ in unserer Geschichte mit dem Kampf gegen die Verbrechen des Hitlerregimes verbindet, muß heute fast zwangsläufig die oft zu schnelle Rede vom „zivilen Widerstand“ Assoziationen und Aggressionen wecken, welche die Einbürgerung und Verwendung des Begriffs vom „zivilen Ungehorsam“ erst recht anraten.

3. Die Frage nach dem zivilen Ungehorsam stellt sich zudem in einer Zeit, da in verschiedenen politischen Lagern nach der Regierbarkeit unserer Demokratie und ihrer Legitimität gefragt wird. Jetzt also noch das Problem des zivilen Ungehorsams! Wie oft in der deutschen Geschichte überstürzen sich die Fragen, vermögen die Antworten nicht auszureifen und empfiehlt sich vielen der Rückgriff auf das bisher Erreichte und als sicher Geltende. Die Ängste einer Generation, die den Wiederaufbau gestaltete und die politische Verantwortung aus der Hand gibt, gesellen sich dazu.

Es verwundern deshalb nicht die Versuche der Festschreibung auf dem Niveau des gesetzlich erreichten Zustands. So warnte Claus Arndt in diesem Sommer in Hamburg: „(Es) geistert schon wieder die Betonung des Gegensatzes von der höheren Legitimität gegenüber der niederen Legalität durch die Lande. Die Älteren unter uns werden sich nur zu gut daran erinnern, wie diese zum Schlagwort verkommene Parole von den Gegnern und Verächtern der ersten deutschen Republik benutzt wurde, um den Rechtsstaat zu zerschlagen und sich über seine republikanisch-demokratisch legitimierten Normen hinwegzusetzen.“⁵

Unter der Überschrift „Der Verfall der Legalität“ erklärte Rüdiger Altmann apodiktisch Ende August: „Das Grundgesetz der Bundesrepublik hat sich kompromißlos unter das Wappen der Legalität gestellt: nichts außerhalb der Legalität,

nichts ohne sie, nichts gegen sie... Diese Entscheidung läßt keinen Raum mehr für die Entzweiung von Legalität und Legitimität, die dem Zwischenreich von Weimar so verhängnisvoll geworden war... Die Legalität auf der einen, die Funktionsfähigkeit des industriellen Systems auf der anderen Seite... Integrierend mag die Erkenntnis sein, daß diese Funktionsfähigkeit heute den Rang eines Legitimitätsprinzips erreicht hat.“⁶

Werden hier besonders die mehrheitlich beschlossenen Gesetze verteidigt, so finden sich selbst Versuche, das Grundgesetz sogar als nicht mehr überholbar hinzustellen. So fügt Willi Geiger nach einer Skizze des „Menschenbilds des Grundgesetzes“ an: „Das Menschenbild der Verfassung... entzieht... jedem Versuch, gegen das Grundgesetz ein übergesetzliches Recht auszuspielen und durchzusetzen, den Boden. Man kann auch sagen: Die Verfassung mit dem gezeichneten Menschenbild macht ein Rekurren auf überpositives Recht überflüssig.“⁷ Dabei erscheint es durchaus wichtig, sich zu erinnern, daß in den ersten Jahren der Bundesrepublik solche Sätze gesagt werden mußten, wie etwa Adolf Arndt sie 1951 im Bundestag sprach: „Wir können nicht anerkennen, daß es irgendeine Staatsraison jenseits der parlamentarischen Demokratie gibt, eine Staatsraison, hinter der unter Umständen auch die Grundsätze der parlamentarischen Demokratie zurücktreten müßten. In Deutschland ist die parlamentarische Demokratie *die* Staatsraison.“⁸

Darf aber diese Demokratie zum Fetisch werden, wo sie doch von Menschen angefertigt und von ihnen interpretiert ist? So großartig und gelungen der Grundrechtskatalog und die Ausführungen zu Partizipation und Machtkontrolle sind, so handelt es sich doch immer um *eine* Möglichkeit, politisches Leben zu organisieren, die außerdem je nach politischem Kräfteverhältnis interpretiert ist. Die von R. Altmann als Legitimationsgrund eingeführte „Funktionsfähigkeit des industriellen Systems“ provoziert doch zudem die Frage: Funktionieren für wen, für welche Gruppen und zu Lasten welcher Gruppen, mit welchen Nebenfolgen, zu welchem Ziel?

Wer in dieser Weise festschreibt, wird dem zivilen Ungehorsam zumindest Unverständnis entgegenbringen, ihn vielleicht gar als kriminelle Tat einordnen, auf einer Stufe mit Taten aus höchst egoistischen Motiven, und ihn nicht als Suche nach gerechteren Lösungen verstehen können.

4. Eine letzte Schwierigkeit sei genannt. Sie betrifft das neuerliche Reden über das Gewaltmonopol des Staates. Nicht um es selbst geht es, nicht um jene echte und notwendige Zentralisierung von Gewalt und nicht um die notwendige Sorge für den Rechtsfrieden der Gemeinschaft. Max Weber, der dem Gewaltmonopol klassischen Ausdruck verlieh, gestand ein, daß es nicht möglich sei, den Staat von seinem Zweck her zu definieren, sondern nur noch durch das „unter Umständen zum Selbstzwecke gesteigerte (Mittel)..., welches spezifisch und für sein Wesen unentbehrlich ist: die Gewaltsamkeit“⁹.

Das dem Staat zustehende Monopol legitimen physischen Zwangs wurde auch in diesem Sommer beschworen. So betont Klaus Kröger eindringlich: „(Der Rechtsstaat) kann den optimalen Grad an Rechtssicherheit für alle Bürger nur vermöge des staatlichen Monopols des legalen physischen Zwanges und damit des generellen Ausschlusses individueller Selbsthilfe gewähren.“¹⁰ Robert Scholz warnt ebenfalls vor einer Infragestellung dieses Monopols, zusammen mit Claus Arndt, der seine zum Teil verständnisvollen Überlegungen zur Friedensbewegung in den Satz ausmünden läßt: Das Gewaltmonopol des Staates dürfe niemals tangiert werden¹¹. Dieser Monopolcharakter charakterisiert für Max Weber den Staat – unabhängig von seiner Staatsform.

Zu fragen ist, ob dieses Monopol in einer freiheitlichen Demokratie dasselbe sein kann wie in einer anderen Staatsform. Darf auch in der freiheitlichen Demokratie letztlich von der Unfriedlichkeit der Bürger ausgegangen werden? Ist ohne ein solches perfektioniertes und ausgefächertes Monopol gleich eine bürgerkriegsähnliche Situation zu unterstellen? Sind die Eigenorganisations- und Selbstkontrollfähigkeiten unserer Gesellschaft schon ausgeschöpft? Werden die Rückwirkungen bedacht, welche die permanente Androhung von Staatsgewalt auf das freiheitliche Leben ausüben kann? Wo aber das Gewaltmonopol als ein selbständiger Wert verstanden wird, ohne Vermittlung mit den Werten der Freiheit oder der Mitwirkung, dort muß auch der zivile Ungehorsam als eine Infragestellung des Staates aufgefaßt werden, eines solchen Staates gewiß.

Der zivile Ungehorsam

1. Die Aufzählung der Schwierigkeiten beansprucht keine Vollständigkeit. Sie verdeutlicht, daß Verstöße gegen das Recht durch Gesetze und andere staatliche Handlungen nicht auszuschließen sind, sei es durch eine Überbetonung der Vereinheitlichung, durch Verstöße gegen elementare Rechte, durch Festschreibung auf einem bestimmten Gerechtigkeitsniveau und durch Überregelung. Als eine letzte Abhilfemöglichkeit ist dazu die Rechtsfigur des zivilen Ungehorsams entwickelt worden. John Rawls hat ihn folgendermaßen definiert: „Eine öffentliche, gewaltlose, gewissensbestimmte, aber politisch gesetzwidrige Handlung, die gewöhnlich eine Änderung der Gesetze oder der Regierungspolitik herbeiführen soll. Mit solchen Handlungen wendet man sich an den Gerechtigkeitsinn der Mehrheit der Gesellschaft und erklärt, nach eigener wohlüberlegter Ansicht seien die Grundsätze der gesellschaftlichen Zusammenarbeit zwischen freien und gleichen Menschen nicht beachtet worden.“¹²

Zur Verdeutlichung sei angeführt, daß nach Rawls die Theorie des zivilen Ungehorsams „nur für den Spezialfall einer fast gerechten Gesellschaft (gilt), die also größtenteils wohlgeordnet ist, in der aber doch einige ernsthafte Gerechtig-

keitsverletzungen vorkommen“. Damit ergibt sich, daß jedenfalls nicht diese Theorie gemeint sein kann, wenn ein politisches System als ganzes abgelehnt oder gar bekämpft wird, oder wo das politische System selbst weitgehend ungerecht geworden ist, der zivile Ungehorsam also versäumt wurde. Der zivile Ungehorsam begründet sich von den Gerechtigkeitsvorstellungen der Verfassung und der gesellschaftlichen Institutionen her. Äußerst wichtig – gerade für die Diskussion um den zivilen Ungehorsam in der Friedensbewegung – ist der Satz Rawls’: „Zur Rechtfertigung des zivilen Ungehorsams beruft man sich nicht auf Grundsätze der persönlichen Moral oder auf religiöse Lehren... Es ist selbstverständlich, daß sich ziviler Ungehorsam nicht allein mit Gruppen- oder Eigeninteressen begründen läßt. Vielmehr beruft man sich auf die gemeinsame Gerechtigkeitsvorstellung, die der politischen Ordnung zugrunde liegt.“ Er versteckt sich nicht, sondern sucht die Öffentlichkeit.

Wie ist die Gewaltlosigkeit zu verstehen? „Gewalthandlungen, die Menschen verletzen können, sind unverträglich mit dem zivilen Ungehorsam als einer Art Appell. Jede Beeinträchtigung der bürgerlichen Freiheiten anderer würde vielmehr die Aktion nicht mehr als zivilen Ungehorsam erscheinen lassen“, der selbst die Drohung vermeidet. Es ist nicht gefordert, daß das gleiche Gesetz, gegen das protestiert wird, auch verletzt wird. Nach Rawls soll der Widerstand etwas Gesetzwidriges sein, selbst wenn die Gerichte das auf Widerstand treffende Gesetz für verfassungsgemäß erklären. Der zivile Ungehorsam drückt seine Gesetzestreue in der Bereitschaft aus, die gesetzlichen Folgen der Handlungsweise auf sich zu nehmen. Der so definierte zivile Ungehorsam steht zwischen dem gesetzmäßigen Protest, der von freier Rede über Petitionen bis zur Verfassungsbeschwerde reicht, und der Weigerung aus Gewissensgründen. Letztere setzt die Öffentlichkeit nicht geplant ein, bezweckt nicht eine Änderung des betreffenden Gesetzes oder der Politik und appelliert nicht an gemeinsame Gerechtigkeitsvorstellungen.

2. Rawls trennt Definition und Rechtfertigung des zivilen Ungehorsams. Erst hier findet sich die Bedingung, daß der legale Apparat benutzt worden ist und die legalen Korrekturmöglichkeiten keine Abhilfe gebracht haben (oder daß eine Abhilfe von vornherein nach ruhig gefälltem Urteil nicht zu erwarten war). Als weitere Rechtfertigungsbedingungen nennt Rawls: Die schwere Verletzung von Freiheit, Gleichheit, Leben, Beeinträchtigung von Minderheiten im politischen Leben; die Achtung darauf, daß die Lage sich durch den zivilen Ungehorsam nicht verschlimmert, daß die Verhältnismäßigkeit beachtet, die Schädigung Dritter ebenso vermieden wie die Verständigung mit der Mehrheit aufrechterhalten wird.

Die Aufmerksamkeit ist noch auf zwei Verhältnisse zu lenken, die Rawls nicht ausdrücklich behandelt. Zum einen ist das Verhältnis zu nennen, das zwischen dem abgelehnten Gesetz und dem durch Ungehorsam verletzten Gesetz besteht. Dieses Verhältnis ist von den Kriterien der Verhältnismäßigkeit und der Appellfunktion her zu bestimmen. Zum anderen ist die Dynamik zu sehen, die von ersten „milden“

Formen des Ungehorsams zu schärferen führt, wenn und solange nicht auf den Protest reagiert wird. Klugheit hat die jeweiligen Formen zu kontrollieren, ein Abbruch der Aktion darf nicht ausgeschlossen werden.

3. Der so umschriebene und unter Bedingungen gestellte zivile Ungehorsam entspricht dem von der katholischen Widerstandslehre gebilligten Widerstand, wenn diese auch von ihrer Ausformung mehr auf die Rawlssche „Weigerung aus Gewissensgründen“ zugeschnitten ist (405–408; 415–420). „Handelt es sich... um Gesetze, die etwas in sich Sündhaftes gebieten, so darf man ihnen nie gehorchen.“¹³ Die von Rawls genannten „schweren Verletzungen“ elementarer Rechte sind „sündhaft“, die christlicherseits zur Pflicht erklärte Verweigerung ist eine Form des zivilen Ungehorsams. Die vorangehende Ausschöpfung aller legalen Mittel ist ebenso gefordert wie die Gewaltlosigkeit. Auch gegenüber Sachen? Nun kann gegen Sachen nicht in gleicher Weise Gewalt verübt werden wie gegen Menschen. Ein einheitlicher Gewaltbegriff ließe sich nur verwenden, wenn über die Sachen Gewalt gegen Menschen verübt wird. Größtmögliche Schonung fordern beide, die katholische Lehre und Rawls. Beide heben Eigentumsrecht und Recht auf Freiheit und Gleichbehandlung nicht auf dieselbe Stufe. Letzteres ist vorrangig. Abzulehnen von beiden ist damit folgender Satz: „Wo Gewalt gegen Personen oder auch nur gegen fremdes Eigentum ausgeübt wird, ist die absolute Grenze des Unzulässigen erreicht.“¹⁴

Wegen der dem Christen auferlegten Verantwortung für das Gemeinwohl muß die katholische Lehre um die Elemente der Einschaltung der Öffentlichkeit und der Sorge um Änderung des ungerechten Gesetzes ergänzt werden. Aus dieser Verantwortung kann auch die Pflicht zum Ungehorsam folgen, während Rawls sich mit dem Recht dazu begnügt. Zweifel könnten angebracht sein, ob das Widerstandsrecht sich auch gegen eine als ungerecht betrachtete Politik richten darf oder nur gegen Gesetze. In Anbetracht der auch durch eine politische Maßnahme bereits möglichen Beeinflussung und Dirigierung scheint eine Einnegung auf einen Widerstand lediglich gegen Gesetze nicht verantwortbar.

4. In der Diskussion ist wiederholt gefragt worden, ob es sich beim zivilen Ungehorsam um ein Recht handle. Es ist richtig, daß die bloße Behauptung, ein Recht zu haben, noch keines ergibt, auch reicht der Hinweis auf Unrecht nicht aus, um ein Recht entstehen zu lassen. Andererseits kann ein Verhalten gerecht sein, ob die dazu bestellten Institutionen es im nachhinein verwerfen oder als Recht anerkennen. Üben aber mehrere gemeinschaftlich über längere Zeit aus rechtlicher Überzeugung Verweigerung und entwickeln eventuell Gegenmodelle sozialen Verhaltens, so sprach die leider bei uns verschüttete Lehre der „*Consuetudo contra legem*“ ihrem Verhalten Rechtscharakter zu.

Der zivile Ungehorsam sieht sich ebenfalls dem Einwand ausgesetzt, daß er die von der Mehrheit getroffenen Entscheidungen nicht respektiere. Er wendet sich aber nicht gegen die Mehrheit, sondern gegen Unrecht – aus seiner Sicht; auch

gehört es zu den Bedingungen, um gerechtfertigter Ungehorsam zu sein, daß die innenpolitische Situation durch seine Ausübung nicht ungerechter werden dürfe. Erinnert sei an die Beobachtung Max Webers: „Der Fall andererseits, daß gewaltsame oder doch rücksichtslosere und zielbewußtere Minderheiten Ordnungen oktroyieren, die dann auch den ursprünglich Widerstrebenden als legitim gelten, ist überaus häufig. Soweit ‚Abstimmungen‘ als Mittel der Schaffung oder Änderung von Ordnungen legal sind, ist es sehr häufig, daß der Minderheitswille die formale Mehrheit erlangt und die Mehrheit sich fügt: also: die Majorisierung nur Schein ist.“¹⁵ Das Argument mit der Mehrheit wie die als Mehrheit auftretende Meinung müssen sich kritischen Anfragen aussetzen.

Bleibt die Frage, ob die Einführung dieser Rechtsfigur nicht mißverständlich sei und als eine Art Freibrief aufgefaßt werden könnte. Mißbräuche sind nie völlig auszuschließen. Vorschub darf ihnen nicht geboten werden. Und noch einmal: Nicht die Gewissensentscheidung des einzelnen, sondern die Gerechtigkeitsvorstellung der Gesellschaft ist der rechtfertigende Faktor! Es fragt sich aber, ob durch Verschleierungen und Disziplinierungen eine solche Ordnung wie die der Bundesrepublik aufrechterhalten werden kann und soll, oder ob nicht die vom zivilen Ungehorsam geforderten Überlegungen über gesetzliches und gerechtes Verhalten, über die Verhältnismäßigkeit und die Art der Verständlichmachung das Anliegen der freiheitlichen Ordnung wie den zivilen Ungehorsam selbst eher verlebendigen. Robert Leicht schließt seinen scharfsinnigen Artikel mit dem Hinweis auf das Risiko, daß der zivile Ungehorsam Reaktionen auslösen könne, die auf den Freiraum für Widerspruch letztlich zurückschlagen¹⁶. Dies ist nicht auszuschließen, doch darf immer noch vom Vertrauen in Einsicht und von dem gemeinsamen Anliegen um mehr Gerechtigkeit ausgegangen werden.

ANMERKUNGEN

¹ BVerfGE 5, 77.

² I. Kant, *Metaphysik der Sitten, Rechtslehre. II. Teil. Das öffentliche Recht*. Allg. Anmerkung (AA VI, 318–323, bes. 319). ³ V. Cathrein, *Moralphilosophie*, Bd. 2 (Freiburg ²1893) 604f.

⁴ K. Wolzendorff, *Staatsrecht und Naturrecht in der Lehre vom Widerstand des Volkes gegen rechtswidrige Ausübung der Staatsgewalt* (Breslau 1916, Neuaufl. Aalen 1961).

⁵ C. Arndt, *Bürger oder Rebell? Zum Widerstandsrecht im Grundgesetz*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, 1. 10. 1983 (B 39, 83) 32–41, hier 39.

⁶ R. Altmann, *Der Verfall der Legalität*, in: *FAZ*, 27. 8. 1983.

⁷ W. Geiger, *Das Menschenbild des Grundgesetzes*, in: *Was halten wir für Recht?*, hrsg. v. W. Böhme (Karlsruhe 1981) 22. ⁸ A. Arndt, *Dt. Bundestag*, 11. 7. 1951, Prot. S. 6480, abgedr. in BGHSt 20, 360.

⁹ M. Weber, *Soziologische Grundbegriffe* § 17, nr. 2 (Tübingen 1981) 92.

¹⁰ K. Kröger, *Bürgerprotest im demokratischen Staat*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1. 10. 1983 (B 39, 83), 3–11, hier 5. ¹¹ R. Scholz, *Krise der parteienstaatlichen Demokratie* (Berlin 1983) 20f.; C. Arndt, a. a. O. 40.

¹² J. Rawls, *Eine Theorie der Gerechtigkeit* (Frankfurt 1975) 401. Zum Folgenden 399–406.

¹³ V. Cathrein, *Moralphilosophie*, Bd. 1 (Freiburg ²1893) 354. ¹⁴ C. Arndt, a. a. O. 40.

¹⁵ M. Weber, a. a. O. § 7, nr. 3 (S. 63). ¹⁶ R. Leicht, *Gehorsam im Protest*, in: *SZ*, 8./9. 10. 1983.