

Die Reform des Rechts auf Kriegsdienstverweigerung zählt zu den umstrittensten „Projekten“ der sozialliberalen Koalition. Erst lehnte Bundespräsident Scheel die Ausfertigung des Gesetzes ab, das 1976 mit Kanzlermehrheit verabschiedet worden war. Dann erklärte das Bundesverfassungsgericht auch die revidierte „Postkartennovelle“ im April 1978 für verfassungswidrig. Die Gründe für das Scheitern des Gesetzesvorhabens zeichnet Patrick Bernhard, freier Mitarbeiter am Istituto storico italo-germanico in Trient, minutiös nach. Er fragt dabei auch nach den Grenzen der Reformbereitschaft der Regierungen Brandt bzw. Schmidt und polemisiert gegen das „Geschichtsbild von der ‚Fundamentalliberalisierung‘ der westdeutschen Gesellschaft“ nach 1968.

Patrick Bernhard

## Kriegsdienstverweigerung per Postkarte

Ein gescheitertes Reformprojekt der sozialliberalen Koalition 1969–1978

Die so genannte Postkartennovelle vom Juli 1977 zählt neben der Neuregelung des Abtreibungsrechts zu den umstrittensten Reformwerken der sozialliberalen Koalition<sup>1</sup>. Geplant war, das bis dahin gültige gerichtähnliche Prüfungsverfahren für Kriegsdienstverweigerer durch ein stark vereinfachtes Procedere zu ersetzen, in dem eine kurze Absichtserklärung per Postkarte für eine Anerkennung ausreichen sollte. Doch damit stieß die Regierung von Helmut Schmidt auf so harten Widerstand bei Opposition und Verfassungsorganen, dass die Novelle schließlich unter spektakulären Umständen scheiterte. Zunächst setzten CDU/CSU im ersten parlamentarischen Anlauf 1975 alles daran, das sozialliberale Reformvorhaben zu stoppen. Dann verweigerte Bundespräsident Walter Scheel sogar seine Unterschrift unter das mit knapper Mehrheit verabschiedete Gesetz. Schließlich erklärte das Bundesverfassungsgericht in einem seiner „bedeutendsten Urteile“<sup>2</sup> die revidierte Postkartennovelle nur wenige Monate nach ihrem Inkrafttreten Mitte April 1978 für verfassungswidrig. Damit waren die sozialliberalen Reformbemühungen auch auf diesem Politikfeld an ihr Ende gelangt; spätere Initiativen kamen nicht mehr über das Projektstadium hinaus<sup>3</sup>. Die Postkartennovelle wurde zu einer der „Reformruinen“ der sozialliberalen Koalition<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Bislang liegt noch keine quellengestützte Arbeit zur Geschichte dieses Reformwerks vor; die zeitgenössischen Darstellungen basieren allenfalls auf bereits publiziertem Quellenmaterial. Zur Literatur hierzu vgl. Albert Krölls, Kriegsdienstverweigerung. Das unbequeme Grundrecht, Frankfurt a.M. 1980. Einen Überblick über den Stand der Forschung liefert Detlef Siegfried, Weite Räume, schneller Wandel. Neuere Literatur zur Sozial- und Kulturgeschichte der langen 60er Jahre in Westdeutschland, in: <http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/rezensionen/id=2327>.

<sup>2</sup> So die Einschätzung des Verfassungsrechtlers Dieter Blumenwitz (Hrsg.), Wehrpflicht und Ersatzdienst. Die Auseinandersetzung vor dem Bundesverfassungsgericht, München/Wien 1978, S. 16.

<sup>3</sup> Vgl. Krölls, Kriegsdienstverweigerung. Das unbequeme Grundrecht, S. 273 f.

<sup>4</sup> Zu diesem Begriff vgl. Hans Günter Hockerts, Vom Nutzen und Nachteil parlamentarischer Parteienkonkurrenz. Die Rentenreform 1972 – ein Lehrstück, in: Staat und Parteien. Festschrift

Aber warum lehnten erst die Opposition, dann der Bundespräsident und schließlich die obersten Gesetzeshüter in Karlsruhe die sozialliberale Reform ab, die doch allem Anschein nach eine erhebliche Liberalisierung mit sich brachte? Bevor diese Frage beantwortet werden kann, gilt es zunächst, den Gegenstand der Reform vorzustellen: das Recht auf Kriegsdienstverweigerung. Danach sind die Ausgangsbedingungen zu untersuchen, die die sozialliberale Koalition zur Reform veranlasst hatten. Ein dritter Teil wird dann die Entstehung der Regierungsnovelle behandeln. Wie sahen die Hauptpunkte der Postkartennovelle aus, die später auf so entschiedenen Widerstand bei CDU und CSU stießen? Und welche alternativen Reformkonzeptionen entwickelte die parlamentarische Opposition? In einem vierten Teil ist der Weg nachzuzeichnen, den die Postkartennovelle im parlamentarischen Prozess bis zu ihrem Scheitern im Jahr 1978 nahm. Abschließend soll die Entwicklung, die das Recht auf Kriegsdienstverweigerung in den darauf folgenden Jahren nahm, noch kurz skizziert werden.

### 1. Der Gegenstand der Reform – das Recht auf Kriegsdienstverweigerung

Als eine der Konsequenzen aus der NS-Diktatur, unter der vermutlich mehrere Tausend Soldaten wegen Verweigerung des Waffendienstes hingerichtet worden waren<sup>5</sup>, schuf der westdeutsche Nachfolgestaat zum ersten Mal in der deutschen Geschichte ein Recht auf Kriegsdienstverweigerung. Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates nahmen dieses Recht, wenn auch erst nach einer höchst kontroversen Debatten, sogar als unveränderbares Individualgrundrecht in Artikel 4 des Grundgesetzes auf, der die Freiheit des Glaubens und des Gewissens garantiert<sup>6</sup>. Das war damals weltweit einzigartig<sup>7</sup>. Zugleich machten die Delegierten des Parlamentarischen Rates jedoch zur Bedingung, dass nur diejenigen diesen staatlichen Schutz genießen sollten, die Gewissensgründe gegen den Dienst an der Waffe besäßen. „Drückeberger“ hingegen wollten selbst die SPD-Mitglieder hiervon unbedingt ausgeschlossen sehen. Es war insbesondere der beginnende Kalte Krieg, der diesem alten Stereotyp nun neuerlichen Aufschwung verlieh<sup>8</sup>.

Eine weitere Einschränkung erfuhr das Recht auf Kriegsdienstverweigerung durch das Wehrpflichtgesetz von 1956, das den Artikel 4 des Grundgesetzes konkretisierte. Das im Parlament hart umstrittene Gesetz legte nämlich fest, dass nur der

für Rudolf Morse zum 65. Geburtstag, hrsg. von Karl Dietrich Bracher u.a., Berlin 1992, S. 903–934, hier S. 929.

<sup>5</sup> Genaue Zahlenangaben sind nicht möglich; vgl. Detlef Garbe, „Du sollst nicht töten“. Kriegsdienstverweigerung 1939–1945, in: Die anderen Soldaten. Wehrkraftersetzung, Gehorsamsverweigerung und Fahnenflucht im Zweiten Weltkrieg, hrsg. von Norbert Haase und Gerhard Paul, Frankfurt a. M. 1995, S. 85–104, hier S. 86.

<sup>6</sup> Art. 4, Abs. 3 GG. Vgl. auch Michael F. Feldkamp, Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Die Entstehung des Grundgesetzes, Göttingen 1998, S. 60.

<sup>7</sup> Vgl. Manfred Laurisch, Der zivile Ersatzdienst bei Kriegsdienstverweigerung. Recht und Praxis des Auslandes mit Anmerkungen zur Rechtslage in der Bundesrepublik, Hamburg 1959.

<sup>8</sup> Vgl. demnächst Alessandra Ferretti, La memoria per la ricostruzione? Guerra e pace nel processo costituzionale della Germania occidentale 1945–1949, in: Ventunesimo Secolo (2005).

als Kriegsdienstverweigerer rechtliche Anerkennung finden sollte, der jegliche Waffenanwendung unter allen Umständen als mit seinem Gewissen unvereinbar ablehnte<sup>9</sup>. Um einen Missbrauch des Grundrechts auszuschließen, sahen die gesetzlichen Bestimmungen von 1956 ein staatliches Prüfungsverfahren zur Anerkennung von Kriegsdienstverweigerern vor<sup>10</sup>. Der Betroffene musste zunächst einen Antrag beim zuständigen Kreiswehrratsamt stellen. Dazu verlangte der Gesetzgeber vor allem eine schriftliche Begründung für die Verweigerung des Wehrdienstes<sup>11</sup>.

Die Unterlagen fanden dann in einer nicht öffentlichen mündlichen Verhandlung vor speziellen Prüfungsgremien Verwendung, die den Verweigerer noch einmal eingehend zur Sache befragten. Da es sich um einen Verwaltungsakt und nicht um ein Gerichtsverfahren handelte, hatte der Antragsteller glaubhaft zu machen, dass sein Antrag begründet war; die Beweislast lag somit beim Petenten<sup>12</sup>.

In diesem justizförmigen Prüfungsverfahren gab es drei Instanzen: sog. Prüfungsausschüsse und -kammern, die als Eingangs- und erste Berufungsinstanz dem Verteidigungsministerium unterstanden, sowie die regulären Verwaltungsgerichte als monokratische Drittinanz. Die ersten beiden Instanzen setzten sich aus jeweils vier nicht weisungsgebundenen Personen zusammen: Ein zum Richteramt befähigter Jurist des Bundesverteidigungsministeriums führte die Verhandlung, hatte aber formal nur beratende Funktion, während die drei Laienbeisitzer allein stimmberechtigt waren und nach dem Mehrheitsprinzip im Anschluss an die Verhandlung über den Antrag entschieden<sup>13</sup>.

## 2. Die Ausgangslage – vielfältige Veränderungsprozesse seit Mitte der sechziger Jahre

Die Entscheidung der sozialliberalen Koalition, das Recht auf Kriegsdienstverweigerung zu reformieren, war von drei Entwicklungen bestimmt: der seit Ende der sechziger Jahre stark steigenden Zahl von Kriegsdienstverweigerern, den erheblichen administrativen Belastungen, die sich daraus für die staatlichen Anerkennungsgremien ergaben, und der zeitgleich wachsenden grundsätzlichen Kritik am bisherigen Prüfungsverfahren, die sich in größeren Teilen der Gesellschaft und nicht zuletzt in den Reihen von SPD und FDP selbst regte.

Weniger als Ergebnis des Vietnamkriegs und der „68er“-Protestbewegung, sondern vielmehr aufgrund eines seit Mitte der sechziger Jahre einsetzenden gesamtgesellschaftlichen Wertewandels nahm die Zahl der Verweigerer seit dem Jahr 1968 sprunghaft zu<sup>14</sup>. Hatten sich die jährlichen Verweigererzahlen bis dahin auf

<sup>9</sup> Vgl. Patrick Bernhard, *Zivildienst zwischen Reform und Revolte. Eine bundesdeutsche Institution im gesellschaftlichen Wandel, 1961–1982*, München 2005.

<sup>10</sup> Vgl. Hans-Joachim Korte, *Der kriegsdienstverweigernde Soldat*, Diss. Mainz 1972, S. 239–251.

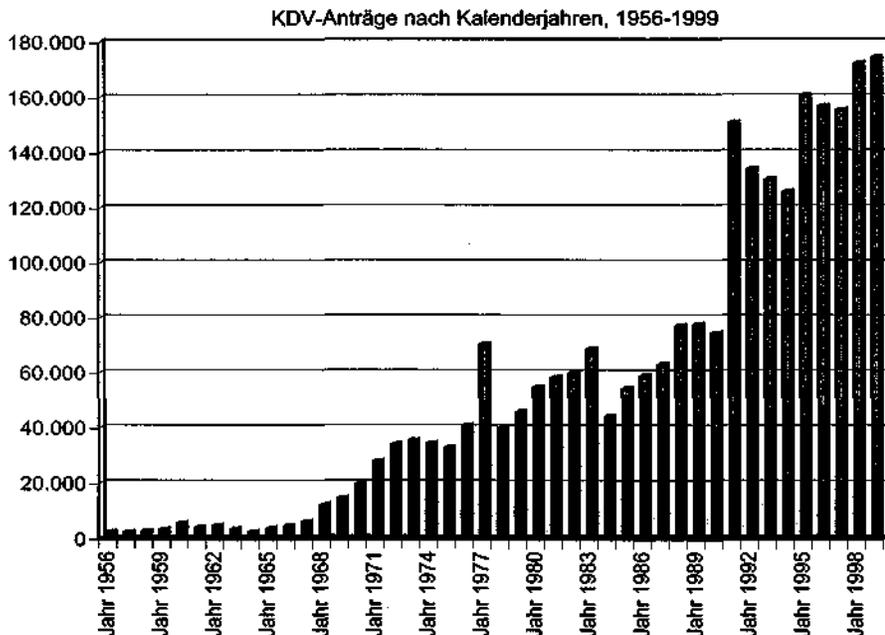
<sup>11</sup> Vgl. Gernot Kalk/Helmut Vogel/Fritz Vilmar, *Dein Recht, den Kriegsdienst zu verweigern. Eine zusammenfassende Information*, o. O. u. J., S. 7 f.

<sup>12</sup> Vgl. Korte, *Der kriegsdienstverweigernde Soldat*, S. 271.

<sup>13</sup> Vgl. ebenda, S. 259–263.

<sup>14</sup> Patrick Bernhard, *Von Jesus Christus zu Karl Marx? Die 60er Jahre, die Kriegsdienstverweigerer und der Wandel ihrer Motive. Ein Beitrag zur Wertewandelforschung*, in: *Die Reformzeit des*

dem Niveau von wenigen Tausend bewegt, so überschritten sie in diesem Jahr erstmals die Aufsehen erregende Marke von 10.000. Wie die nachstehende Grafik verdeutlicht, setzte sich diese Entwicklung in den folgenden Jahren stetig fort. So verweigerten 1971 bereits über 27.000 junge Wehrpflichtige den Dienst an der Waffe, 1976 – ein Jahr vor Inkrafttreten der Reform – waren es gar 41.000. Das entsprach immerhin einem durchschnittlichen Anteil von etwa sieben Prozent am jeweiligen Musterungsjahrgang, während Kriegsdienstverweigerer zuvor nicht einmal ein Prozent aller Wehrpflichtigen ausgemacht hatten<sup>15</sup>.



Dieser drastische Zahlenanstieg führte umgehend zu enormen administrativen Problemen beim staatlichen Anerkennungsverfahren für Kriegsdienstverweigerer. Das ohnehin bereits stark defizitäre Prüfungssystem zeigte sich dem Ansturm an Antragstellern nicht gewachsen. Wegen Personalmangels gelang es nach 1968 nicht, die Zahl der Prüfungsgremien an die der Kriegsdienstverweigerer anzupassen<sup>16</sup>. Kontinuierliche Arbeitsüberlastung und enorme Arbeitsrückstände waren die Folge. So meldete die Bundeswehrverwaltung bereits 1972 an, dass „bei allen

Erfolgsmodells BRD, hrsg. von Jörg Calließ, Rehbürg-Loccum 2004, S. 279–316. Zum Wertewandel siehe auch S. 116.

<sup>15</sup> Vgl. Bernhard, Zivildienst zwischen Reform und Revolte.

<sup>16</sup> Bundeswehrverwaltungsamt Mainz an den Bundesminister der Verteidigung betr. Organisation der Prüfungsausschüsse für Kriegsdienstverweigerer, 31. 5. 1968, in: Bundesarchiv, Abteilung Militärarchiv Freiburg (künftig: BA-MA), BW 1/35468.

Anstrengungen und auch bei Einsatz jeglicher verfügbarer Kräfte“ die noch anhängigen Verfahren nicht mehr bearbeitet werden könnten<sup>17</sup>.

Wenig später kapitulierten dann auch die Verwaltungsgerichte vor der über sie hereingebrochenen Prozessflut. Die Situation in den Gerichtshöfen sei schlicht unerträglich geworden, erklärte 1975 Gerhard Meyer-Hentschel, damals Richter am Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz<sup>18</sup>. Durch die vielen Verfahren komme es nicht nur zu erheblichen Zeitverzögerungen für die Verweigerer selbst<sup>19</sup>. Auch die Verwaltungsprozesse anderer Bürger würden „unvertretbar“ lange hinausgezögert<sup>20</sup>.

Nur mehr bedingt konnten die drei Prüfungsinstanzen deshalb ihrem Auftrag nachkommen und die Glaubwürdigkeit der Gewissensentscheidung von Kriegsdienstverweigerern in einer gründlichen mündlichen Anhörung überprüfen. Die knappe Stunde, die im Durchschnitt für jeden Fall gerade einmal zur Verfügung stehe, reiche für eine echte Beweisaufnahme einfach nicht aus, erklärte 1974 der Präsident des Verwaltungsgerichts Düsseldorf, Paul Grus<sup>21</sup>.

Grus und Meyer-Hentschel wiesen aber auch auf die grundsätzlichen Probleme hin, die eine derartige „Gewissensprüfung“ aufwerfe und die der Anstieg der Verweigererzahlen nun schonungslos offengelegt habe. Nicht genug damit, dass sowohl Beisitzer als auch die Vorsitzenden in nicht wenigen Fällen offene Antipathien gegenüber Kriegsdienstverweigerern hegten und die Laienbeisitzer oftmals nicht ausreichend mit der komplizierten Materie vertraut seien. Im bisherigen Anerkennungsverfahren gebe es vor allem erhebliche Beweisschwierigkeiten. Da es sich bei der Gewissensentscheidung um einen ausschließlich inneren Vorgang handle, seien die meisten der sonst üblichen gerichtlichen Verfahren zur Wahrheitsfindung ausgeschlossen. Für die Urteilsfindung seien die drei Prüfungsinstanzen letztlich allein auf die Aussagen des Antragstellers angewiesen. Selbst unter Berücksichtigung der „gesamten Persönlichkeit“ des Petenten könnten diese Zeugnisse lediglich als Indizien für dessen Glaubwürdigkeit dienen<sup>22</sup>. Aus diesem problematischen Umstand resultierten nach Meyer-Hentschel die „erheblichen Mißständen und Ungerechtigkeiten, die aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht vertretbar sind“. Da es kaum objektivierbare Tatbestände gebe,

<sup>17</sup> Wehrbereichsverwaltung IV an den Staatssekretär des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVtG), Wetzlar, 23. 5. 1972, in: Archiv der sozialen Demokratie (künftig: AdSD), Archiv Helmut Schmidt (künftig: AHS), 1/HSAA008040.

<sup>18</sup> Protokoll des Bundesarbeitskreises Christlich-Demokratischer Juristen (BACDJ) – Kommission Wehrgerechtigkeit und Kriegsdienstverweigerung, 6. 6. 1975, in: Archiv für Christlich-Demokratische Politik (künftig: ACDP), I-239-022/1.

<sup>19</sup> 434. Sitzung des Bundesrats am 14. 5. 1976, in: Deutscher Bundesrat, Stenographische Berichte, Jahrgang 1975/76, S. 173.

<sup>20</sup> Rundschreiben von Gerhard Meyer-Hentschel an die Teilnehmer der Sitzung zum Thema „Wehrgerechtigkeit/KDV-Anerkennungsverfahren“, 2. 6. 1975, in: ACDP, I-239-022/1.

<sup>21</sup> Diether Posser (seit 1972 Justizminister in Nordrhein-Westfalen) an den Vorstand der SPD betr. Empfehlung des Rechtspolitischen Ausschusses zur Abschaffung des Anerkennungsverfahrens für Kriegsdienstverweigerer, 2. 8. 1974, in: AdSD, AHS, 1/HSAA006206.

<sup>22</sup> Korte, Der kriegsdienstverweigernde Soldat, S. 271.

hänge es oftmals allein vom Zufall ab, ob ein Antragsteller anerkannt werde oder nicht<sup>23</sup>.

Tatsächlich entwickelten die Vorsitzenden schnell einen Katalog standardisierter Fragen, obwohl die Prüfungsgremien eigentlich gehalten waren, nur die individuelle Gewissensentscheidung auf ihren Wahrheitsgehalt hin zu prüfen. Am bekanntesten sind die so genannten „Notwehrfragen“. Vor die Wahl gestellt, entweder einen Bomberpiloten abzuschießen, der dabei sei, 5.000 Personen umzubringen, oder nichts zu tun und den Tod dieser Menschen in Kauf zu nehmen – wie werde man sich entscheiden? Solche „Test- oder quasi-Testfragen“ waren nicht nur rechtlich unzulässig, wie das Bundesverwaltungsgericht in interpretierenden Grundsatzentscheidungen an sich klargestellt hatte<sup>24</sup>. Auch entwickelten die Interessenverbände der Kriegsdienstverweigerer schnell einen Kanon von Standardantworten, wodurch die Fragen ohnehin ihren Sinn verloren<sup>25</sup>.

Ihre Fragen wiederholten Vorsitzender und Beisitzer oft mehrmals und in veränderter Form. Den Stil der Verhandlungsführung bezeichneten viele Betroffene daher als kreuzverhörähnlich. „Erst nach zahlreichen Versuchen“, berichtete etwa ein Zivildienstleistender später, „widersprüchliche Aussagen zu erhalten, erschien [mein] Gewissenskonflikt glaubhaft.“<sup>26</sup> In den Verhandlungen, berichtet ein anderer Kriegsdienstverweigerer, sei er „regelrecht durch die Mangel gedreht“ worden<sup>27</sup>.

Auf den Ausgang des Verfahrens hatten diese Problemlagen allerdings in den allermeisten Fällen keinen Einfluss. Von den insgesamt 140.000 rechtskräftigen Entscheidungen, die zwischen 1957 und 1974 getroffen wurden, gingen sogar 105.000 zugunsten des Antragstellers aus. Das entsprach einer durchschnittlichen Anerkennungsquote von immerhin 74,4 Prozent<sup>28</sup>, wobei allerdings diese Ziffer nach dem Jahr 1971 kurzfristig auf 66 Prozent absank<sup>29</sup>.

Die eigentlichen Schwierigkeiten lagen anderswo: Zum einen fanden viele der Antragsteller erst in zweiter oder dritter Instanz Anerkennung. So wurde jeder

<sup>23</sup> Meyer-Hentschel an die Teilnehmer der Sitzung zum Thema „Wehrgerechtigkeit/KDV-Anerkennungsverfahren“, 2. 6. 1975, in: ACDP, I-239-022/1.

<sup>24</sup> Schreiben des Bundeswehrrersatzamts an den BMVtg. betr. u. a. Beschwerden über die Prüfungskammer II vom 10. 4. 1958, in: BA-MA, BW 1/317728.

<sup>25</sup> Zusammenstellung ausgewählter Fragen der Prüfungsgremien und deren Beantwortung, erstellt durch den Verband der Kriegsdienstverweigerer (VK), ca. 1960, S. 3 u. S. 6, in: Evangelisches Zentralarchiv (künftig: EZA), 72/196.

<sup>26</sup> Schreiben des Zivildienstleistenden [Name anonymisiert] an die Zentralstelle für Recht und Schutz der Kriegsdienstverweigerer, 17. 10. 1965, in: EZA, 72/197.

<sup>27</sup> So Erhard Dietrich, Zivildienstleistender des Jahres 1961: Die große Verweigerung. Der Zivildienst wurde in diesem Jahr 40, in: Süddeutsche Zeitung, 3. 12. 2001, S. 17.

<sup>28</sup> Erläuterungen des BMVtg. zu den Übersichten über die Kriegsdienstverweigerung, 22. 12. 1975, in: ACDP, VIII-006-054/2.

<sup>29</sup> Ausarbeitung des Bundesministers der Verteidigung betr. Vorschläge zur Problematik einer Abschaffung oder Änderung des Anerkennungsverfahrens für Kriegsdienstverweigerer und ihre Begründung, September 1974, in: Registratur des Bundesfamilienministeriums, Gruppe Zivildienst, Gesetzesdokumentation (künftig: Reg. BMFSFJ), Postkartennovelle, 7. WP, Einleitungsband.

zehnte Fall erst vor dem Verwaltungsgericht rechtskräftig entschieden<sup>30</sup>. Das führte zu einer langen Dauer der Verfahren und bedeutete für die Betroffenen eine erhebliche Unsicherheit bei der weiteren Lebensplanung sowie einen nicht unbeträchtlichen finanziellen Aufwand, war doch für die Verhandlung vor den Verwaltungsgerichten ein Rechtsanwalt angeraten<sup>31</sup>.

Zum anderen kam es zu offensichtlichen Fehurteilen, die gravierende Konsequenzen für den betreffenden Verweigerer nach sich ziehen konnten. Unter den Nichtanerkannten befanden sich nämlich Wehrpflichtige, die tatsächlich aus Gewissensgründen den Militärdienst verweigert hatten und auch nach ihrer Einberufung zur Bundeswehr konsequent den Dienst an der Waffe ablehnten. Diese kamen dann nicht nur wegen Befehlsverweigerung in Disziplinararrest, sondern mussten sich sogar teils zusätzlich vor ordentlichen Gerichten verantworten und galten danach als vorbestraft<sup>32</sup>.

Wie viele kriegsdienstverweigernde Soldaten wegen Befehlsverweigerung verurteilt wurden, wissen wir nicht; die Bundeswehr erhob hierüber trotz mehrmaliger Aufforderung von parlamentarischer Seite keine gesonderten Statistiken<sup>33</sup>. Aber auch die Verweigererverbände konnten sich lediglich mit Schätzungen behelfen und bezifferten die Zahl der in Arrestzellen der Bundeswehr und in Gefängnissen eingesperrten Kriegsdienstverweigerer 1974 auf „mehrere hundert“. Konkret konnten die Interessenorganisationen jedoch immer nur auf mehrere dutzend derartiger Fälle verweisen<sup>34</sup>. Allein die Zahl der Soldaten, die nach ihrer Ablehnung als Verweigerer Selbstmord begingen, ist bekannt: 1972 und 1974 brachte sich jeweils ein Soldat tatsächlich um, weitere 30 Wehrdienstleistende versuchten sich selbst zu töten<sup>35</sup>.

Gegen diese vielfältigen Problemlagen wandte sich seit Mitte der sechziger Jahre mit zunehmender Vehemenz eine Fronde sehr unterschiedlicher gesellschaftlicher und politischer Kräfte. Wenn auch durchaus unterschiedlich motiviert, reichten grundsätzliche Zweifel am Sinn der Gewissensprüfung von den Betroffenen selbst, über die Interessenorganisationen der Kriegsdienstverweigerer und den Jugendorganisationen der SPD und der FDP, über Gruppierungen innerhalb der beiden Großkirchen und der Gewerkschaften sowie großen Teilen des sozialliberalen Milieus bis hinein ins gemäßigt konservative Lager.

<sup>30</sup> Erläuterungen des BMVtg. zur Übersicht über die Kriegsdienstverweigerung, 22. 12. 1975, in: ACDP, VIII-006-054/2.

<sup>31</sup> Meyer-Henschel an die Teilnehmer der Sitzung zum Thema „Wehrgerechtigkeit/KDV-Anerkennungsverfahren“, 2. 6. 1975, in: ACDP, I-239-022/1.

<sup>32</sup> Reinhold Settele, Vorsitzenden des VK, an das Bundesministerium der Verteidigung, 12. 1. 1967, in: BA-MA, BW 1/263212; Leis an MdB Roswitha Verbülsdonk, 24. 1. 1974, in: ACDP, I-239-008/1.

<sup>33</sup> 257. Sitzung des Bundestags am 2. 7. 1976, in: Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, 7. WP, Bd. 99, S. 18.525.

<sup>34</sup> Klaus Mannhardt/Winfried Schwamborn, Schwarzbuch Kriegsdienstverweigerung. Ein Beitrag zum 25jährigen Bestehen des Grundgesetzes, Köln 1974, S. 102.

<sup>35</sup> Auskunft des Parlamentarischen Staatssekretärs Willi Berkhan in der 88. Sitzung des Bundestags am 21. 3. 1974, in: Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, 7. WP, Bd. 87, S. 5.791.

Das ist umso erstaunlicher, als diese Gruppierungen in den Jahren zuvor die Mängel des Prüfungsverfahrens zwar kritisiert, das *Procedere* aber letztlich als gegeben hingenommen hatten. Nach den langwierigen Querelen um das Wehrpflichtgesetz waren etwa die Interessenvertretungen der Kriegsdienstverweigerer regelrecht froh gewesen, dass es dann doch noch eine halbwegs faire, an rechtsstaatlichen Kriterien orientierte Prüfung gab<sup>36</sup>. Noch bis Mitte der sechziger Jahre hielten die Kritiker das Verfahren grundsätzlich für reformierbar und machten hierfür auch konkrete Vorschläge<sup>37</sup>.

Diese Haltung veränderte sich jedoch radikal im Zuge der äußerst vielfältigen Umbruchprozesse der sechziger Jahre, die zu einem fundamentalen gesamtgesellschaftlichen Wertewandel führten. Pflichtwerte wie Disziplin, Gehorsam und Selbstbeherrschung verloren in dem Maß drastisch an Bedeutung, in dem Selbstentfaltungswerte wie Selbstverwirklichung, Ungebundenheit und Emanzipation einen Aufschwung erlebten<sup>38</sup>. Für breitere Segmente der Gesellschaft bedeutete das eine völlig veränderte Einstellung zum Verhältnis von Staat und Individuum<sup>39</sup>. So sprachen die Kritiker des Verfahrens dem Staat nun überhaupt jegliches Recht auf Prüfung einer Gewissensentscheidung ab. Das galt selbst einigen Landesverbänden der Jungen Union als unzulässige Einmischung in gewissen- und weltanschauungsorientierte Individualbereiche<sup>40</sup>. Die jungliberale Helga Schuchardt aus Hamburg zog in einer Fernsehsendung eine Parallele zur Reform des § 218: Die Frage liege ganz in der „Eigenverantwortung“ und „Selbstkontrolle“ der Betroffenen. Keinesfalls dürfe das Recht des Einzelnen unter das „Kollektivverpflichtung“ „untergebuttert“ werden<sup>41</sup>.

In verheerender Weise „sinnstiftend“ wirkte sich bei einigen Kritikern des Prüfungsverfahrens darüber hinaus die Theorie der sogenannten Neuen Linken aus, die ab Mitte der sechziger Jahre zunehmend Verbreitung fand<sup>42</sup>. Wie der linkssozialistische Flügel<sup>43</sup> der Protestbewegung glaubte, fügte sich der Umgang mit

<sup>36</sup> Beilage I zum Rundschreiben U 1/1961 des Verbands der Kriegsdienstverweigerer betr. Anfrage des VK-Verbandssekretariats hinsichtlich Erfahrungen mit den Prüfungsausschüssen und -kammern, 28. 9. 1960, in: EZA, 72/196.

<sup>37</sup> Kirchliches Jahrbuch für die Evangelische Kirche in Deutschland 1965, Gütersloh 1967, S. 28–30.

<sup>38</sup> Vgl. Helmut Klages, Wertorientierungen im Wandel. Rückblick, Gegenwartsanalyse, Prognosen, Frankfurt a. M. 1985, S. 21.

<sup>39</sup> Vgl. Karl. W. Haltiner, Milizarmee – Bürgerleitbild oder angeschlagenes Ideal? Eine soziologische Untersuchung über die Auswirkungen des Wertwandels auf das Verhältnis Gesellschaft-Armee in der Schweiz, Frauenfeld 1985, S. 16 f.

<sup>40</sup> JU Niedersachsen und Rheinland: intern informationen der Jungen Union Rheinland 12 (1977), S. 2, in: ACDP, I-239-023/1.

<sup>41</sup> Abschrift einer Diskussionsrunde zum Problem der Anerkennung von Kriegsdienstverweigerern mit Hans Iven, Irma Tübler und anderen, ausgestrahlt am 26. 6. 1974 in der Sendung „in der Diskussion“, S. 8, in: Reg. BMFSEJ, Postkartennovelle, 7. WP, Bd. 1.

<sup>42</sup> Vgl. Michael Schmidtke, Der Aufbruch der jungen Intelligenz. Die 68er Jahre in der Bundesrepublik und den USA, Frankfurt a. M./New York 2003.

<sup>43</sup> Vgl. Pavel A. Richter, Die Außerparlamentarische Opposition in der Bundesrepublik Deutschland 1966 bis 1968, in: 1968 – Vom Ereignis zum Gegenstand der Geschichtswissenschaft, hrsg. von Ingrid Gilcher-Holtey, Göttingen 1998, S. 35–55.

Kriegsdienstverweigerern in die allgemein zu beobachtende Tendenz ein, die nach 1945 in „nachfaschistischer demokratiegeiler Schrecksekunde“ geschaffenen großzügigen Freiheitsrechte nun sukzessive abzubauen, weil insbesondere die militärisch-industriellen Eliten allmählich ihre frühere Macht zurückgewinnen<sup>44</sup>. Das bewiesen vor allem die geplanten Notstandsgesetze<sup>45</sup>. Die seit Anfang der sechziger Jahre diskutierten Verfassungsänderungen sollten Deutschland weniger für den Verteidigungsfall wappnen, wie die politischen Parteien erklärten, sondern vielmehr wachsende Demokratisierungsanstrengungen innerhalb der Gesellschaft wirksam bekämpfen, so die feste Überzeugung Fritz Vilmar, des militärpolitischen Vordenkers der Neuen Linken<sup>46</sup>.

Die aus heutiger Sicht verschwörungstheoretisch anmutenden Annahmen ließen nur den zwingenden Schluss zu, dass auch im Prüfungsverfahren für Kriegsdienstverweigerer nicht Willkür, sondern System lag. Es sei ein „Abschreckungsmittel“, das von einer Antragstellung abhalte und dadurch letztlich allein militärischen Interessen diene. Das Prüfungsverfahren müsse als bewusste „Aushöhlung“ eines Grundrechts verstanden werden. Diese Parole gab 1966 der Publizist Heinz Liepman in seiner Streitschrift „Kriegsdienstverweigerung – oder gilt noch das Grundgesetz?“ aus<sup>47</sup>. Wie der 1905 geborene Romanautor resümierte, habe er bei der Recherche zu seinem Buch eine „gezielte Abwertung und am Ende die zynische Ausschaltung“ des Grundrechts auf Kriegsdienstverweigerung in einem „entwürdigenden“ Verfahren beobachten müssen<sup>48</sup>.

Der in der zeitnahen Reihe „rororo aktuell“ erschienene schmale Band Liepmans entfaltete eine ähnliche Wirkung wie das zwei Jahre zuvor veröffentlichte Buch von Georg Picht zur deutschen „Bildungskatastrophe“. Während die Schrift im Verteidigungsministerium wegen der darin enthaltenen unzulässigen Verallgemeinerungen und einseitigen Wertungen auf erheblichen Widerspruch stieß<sup>49</sup>, fand sie in der Öffentlichkeit ein enormes Echo. Innerhalb eines Vierteljahres hatte das Fachbuch die beträchtliche Auflage von 30.000 Stück erreicht. Der Verband der Kriegsdienstverweigerer, mit 10.000 Mitgliedern einer der größten Verbände der organisierten Außerparlamentarischen Opposition<sup>50</sup>, reagierte umgehend auf die Schrift Liepmans und beschloss auf seinem Bundeskongress im Mai 1966 in Offenbach, den Staat zur sofortigen Abschaffung des Prüfungsverfahrens aufzufordern<sup>51</sup>.

<sup>44</sup> Rudolf Rolfs, Bundespost – Verweigerung?, in: zivil 17 (1971), H. 4, S. 57.

<sup>45</sup> Vgl. Michael Schneider, Demokratie in Gefahr? Der Konflikt um die Notstandsgesetze. Sozialdemokratie, Gewerkschaften und intellektueller Protest, 1958–1968, Bonn 1986.

<sup>46</sup> Vgl. Fritz Vilmar, Militär contra Demokratie. Zur innenpolitischen Funktion des Militarismus, in: zivil 13 (1968), H. 3, S. 33.

<sup>47</sup> Vgl. Kriegsdienstverweigerung oder gilt noch das Grundgesetz?, hrsg. von Heinz Liepman, Hamburg 1966.

<sup>48</sup> Ebenda, S. 118.

<sup>49</sup> BMVtg., Abteilung Verwaltung und Recht (VR) III 7, an Minister a. d. D. betr. rororo aktuell, 12. 8. 1966, in: BA-MA, BW 1/315961.

<sup>50</sup> Vgl. Rolf Seeliger, Die außerparlamentarische Opposition, München 1968, S. 124.

<sup>51</sup> Vgl. Alfred Riedel, Bundeskongress 1966, in: zivil 11 (1966), H. 6, S. 63f.

Besonders aber in den Jugendverbänden von FDP und SPD, die sich spätestens gegen Ende der sechziger Jahre parallel zu den Studenten radikalisiert hatten<sup>52</sup>, stießen die Thesen der Neuen Linken zur Funktion der Kriegsdienstverweigerung auf fruchtbaren Boden und verliehen älteren antimilitaristischen Strömungen innerhalb der SPD im Zeichen ihrer Reideologisierung neuen Aufschwung<sup>53</sup>. So war für Dietrich Sperling, Mitglied des friedenspolitischen Ausschusses der Partei, der „Militärisch-Industrielle Komplex“ der einzige Grund dafür, warum das Prüfungsverfahren für Kriegsdienstverweigerer überhaupt noch existierte<sup>54</sup>.

### 3. Reformdiskussionen und -konzeptionen (1969–1974)

Entscheidend für die Reform des Rechts auf Kriegsdienstverweigerung war die Wahrnehmung der oben beschriebenen Veränderungsprozesse durch die politischen Entscheidungsträger. So wurde der Anstieg der Verweigererzahlen in der Führung von CDU/CSU wie auch der SPD als ein „sich Davonschlängeln“<sup>55</sup> Wehr-unwilliger vom Wehrdienst gedeutet. Aufgrund des nach wie vor anhaltenden Ost-West-Konfliktes gerate die Verteidigungsfähigkeit der Bundesrepublik massiv in Gefahr. Wie die Pflicht des Staates zur militärischen Verteidigung besitze zwar auch das Recht auf Kriegsdienstverweigerung Verfassungsrang. Doch wäge man die beiden konfligierenden Rechtsgüter gegeneinander ab, so müsse man den „Existenzinteressen unseres Staates“ gegenüber den „individuellen“ Ansprüchen den Vorzug geben, wie der SPD-Sicherheitsexperte Werner Buchstaller 1969 urteilte<sup>56</sup>.

Diese Prämissen erklären dann auch, warum das Parteivorstandsmitglied Helmut Schmidt vor den Wahlen im Oktober 1969 lediglich ankündigte, demnächst werde das Anerkennungsverfahren soweit wie möglich „entbürokratisiert“ werden<sup>57</sup>. Getragen von der Hoffnung, damit „so manche[n] ideologische[n] Sprengstoff“ unter der unruhigen Jugend zu entschärfen<sup>58</sup>, nahm der neue Bundeskanzler Brandt diese Formel sogar in seine berühmte Regierungserklärung vom Oktober 1969 auf, so dass die Reform des Anerkennungsverfahrens

<sup>52</sup> Vgl. Wolfgang R. Krabbe, *Parteijugend in Deutschland. Junge Union, Jungsozialisten und Jungdemokraten 1945–1980*, Wiesbaden 2002; Dietmar Süß, *Die Enkel auf den Barrikaden. Jungsozialisten in der SPD in den Siebzigerjahren*, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 44 (2004), S. 67–104.

<sup>53</sup> Vgl. Peter Merseburger, *Willy Brandt, 1913–1992. Visionär und Realist*, Stuttgart/München 2002, S. 633.

<sup>54</sup> Appell an sozialdemokratische Beisitzer. SPD Hessen-Süd gibt Hinweis zu Anträgen auf Wehrdienstverweigerung, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17. 5. 1972, S. 3.

<sup>55</sup> Ansprache des Bundesministers der Verteidigung, Helmut Schmidt, anlässlich der konstituierenden Sitzung der Wehrstrukturkommission am 3. 9. 1970, in: *Wehrgerechtigkeit in der Bundesrepublik. Bericht der Wehrstrukturkommission an die Bundesregierung*, Bonn 1971, S. 196.

<sup>56</sup> Werner Buchstaller an Helmut Schmidt betr. Jugend und Wehrpflicht, o. D. [1969], in: *AdSD, SPD-Bundestagsfraktion*, 6. WP, 1887.

<sup>57</sup> Zusammenstellung der öffentlichen Diskussionsbeiträge um Veränderung des Zivilen Ersatzdienstes von Fritz Eitel, 9. 9. 1969, in: *EZA*, 93/4029.

<sup>58</sup> SPD-Pressemitteilungen und Informationen, 15. 8. 1969, in: *Ebenda*.

im gleichen Atemzug mit so großen Themen wie der Mitbestimmung genannt wurde<sup>59</sup>.

Weiter einschränkend machte die SPD-Parteiführung die Entbürokratisierung des Verfahrens vom vorherigen Ausbau des Zivildienstes abhängig. Um der unerwünschten gesellschaftlichen Entwicklung entgegenzuwirken und „Drückeberger“ abzuschrecken, sollte die zivile Alternative zum Wehrdienst zeitlich verlängert und um möglichst unattraktive Aufgabengebiete erweitert werden. Dieses Junktim hatte sich Verteidigungsminister Helmut Schmidt in der Hoffnung ausbedungen, dass dadurch die Zahl der Kriegsdienstverweigerer „rapide“<sup>60</sup> sinken und sich letztlich auch die Probleme mit dem Prüfungsverfahren von selbst erledigen würden<sup>61</sup>.

Dieses Junktim musste die SPD in der nachfolgenden Zeit immer wieder gegen starken innerparteilichen wie gesellschaftlichen Druck verteidigen<sup>62</sup>. Doch die SPD-Spitze machte vorerst keine Anstalten, ihre Zusage zu erfüllen. Man müsse erst die Reform des Zivildienstes abwarten, hieß es. Bereits 1969 als eine der dringendsten Aufgaben mit großem Elan in Angriff genommen, war das Vorhaben jedoch schnell wegen der Fundamentalopposition von CDU und CSU ins Stocken geraten<sup>63</sup>. Es sollte bis Mitte 1973 dauern, bis das neue Zivildienstgesetz verabschiedet wurde.

Die Befürworter einer Liberalisierung ließen in der Zwischenzeit allerdings nicht locker. Die Abschaffung des Prüfungsverfahrens machten die Freidemokraten auf Anregung von Generalsekretär Karl-Hermann Flach, der in seiner Partei am offensivsten bürgerrechtliche Ideen vertrat<sup>64</sup>, sogar zum Gegenstand der Koalitionsverhandlungen bei der zweiten sozialliberalen Regierungsbildung 1972<sup>65</sup>. Ihr Junktim konnte die SPD-Spitze in den geheimen Gesprächen zwar behaupten. In Abwesenheit des erkrankten Willy Brandt musste es die SPD-Führung aber offenbar hinnehmen, dass den Fraktionen die letzte Entscheidung über die Frage der Abschaffung des Verfahrens „zugewiesen“ wurde, wie aus einem Schreiben des FDP-Fraktionsvorsitzenden Wolfgang Mischnick an Schmidt hervorgeht<sup>66</sup>.

<sup>59</sup> Regierungserklärung von Willy Brandt am 28. 10. 1969 während der 5. Sitzung des Bundestags, in: Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, 6. WP, Bd. 71, S. 26.

<sup>60</sup> Claus Arndt an Helmut Schmidt, 27. 2. 1969, in: AdSD, SPD-Bundestagsfraktion, 5. WP, 1845.

<sup>61</sup> Kurzprotokoll über die Sitzung des Arbeitskreises VIII – Sicherheitsfragen, 4. 11. 1969, S. 2, in: AdSD, SPD-Bundestagsfraktion, 6. WP, 1743; Helmut Schmidt an Walter Arendt, 5. 2. 1970, AdSD, AHS, 1/HSAA005659.

<sup>62</sup> Kriegsdienstverweigerung entbürokratisieren!, in: heute. Pressedienst des Bezirksvorstandes der SPD-Hessen Süd, 23. 6. 1972, in: Archiv des Bundes der Deutschen Katholischen Jugend (künftig: ABDKJ), KAK, Gesetzesentwürfe und Stellungnahmen zur Änderung des ZDG (Zivildienstgesetzes).

<sup>63</sup> Vgl. Bernhard, Zivildienst zwischen Reform und Revolte.

<sup>64</sup> Vgl. Peter Lösche/Franz Walter, Die FDP. Richtungsstreit und Zukunftszweifel, Darmstadt 1996, S. 87.

<sup>65</sup> Wolfgang Mischnick an Hugo Kuhaupt, Vorsitzender der KAK, 24. 10. 1975, in: ABDKJ, KAK, I Parteien, allgemeine Papier + Korrespondenz. Die Akten der FDP-Bundestagsfraktion sind nach schriftlicher Auskunft der FDP nicht überliefert.

<sup>66</sup> Vermerk der Gruppe II/3 des Bundeskanzleramts für den Bundeskanzler betr. Gesetzesentwurf der Fraktionen der SPD und FDP zur Änderung des WPfG (Wehrpflichtgesetzes) und des ZDG, 31. 5. 1975, in: AdSD, AHS, 1/HSAA009059.

In weitere Bedrängnis geriet die SPD-Spitze auf dem berühmten Parteitag in Hannover im April 1973, als die Parteilinke die vollständige Abschaffung des Prüfungsverfahrens einforderte<sup>67</sup>. Erst nach „langem Finassieren in den Kulissen“ gelang es dem seit 1972 amtierenden Verteidigungsminister Georg Leber, den Zusatz in den schließlich gefassten Beschluss einzufügen, dass die Verteidigungsfähigkeit garantiert bleiben müsse<sup>68</sup>.

Abgesehen von SPD und FDP übte die Evangelische Kirche, die sich wie kaum eine andere Großorganisation in den sechziger Jahren den gesellschaftlichen Veränderungen geöffnet hatte<sup>69</sup>, den stärksten Druck auf die Regierungskoalition aus. Nachdem auf der Synode der EKD Anfang Juni 1973 in Coburg die Mehrheit der Delegierten gegen die Stimmen der Militärbischöfe die Abschaffung des Prüfungsverfahrens „in der gegenwärtigen Form“ beschlossen hatte<sup>70</sup>, wiederholten 225 evangelische und katholische Kirchenbeauftragte für Fragen der Kriegsdienstverweigerung ein knappes Jahr später diese Forderung auf dem vielbeachteten Bonner Kongress „Gegen die Inquisition des Gewissens“<sup>71</sup>.

Doch von all diesen Voten ließ sich die sozialliberale Führung nicht beeindrucken. Eine „neue Dimension“<sup>72</sup> erhielt die Angelegenheit erst im Frühjahr 1974. Um Druck auf die Bundesregierung auszuüben, stellten CDU und CSU einen Antrag zur Verbesserung des bisherigen Verfahrens<sup>73</sup>. Nur wenig später forderten zwei Gruppen von SPD- und FDP-Parlamentariern die Bundesregierung in fast identischen Anträgen auf, das Anerkennungsverfahren ersatzlos zu streichen. Die mehr als 30 Bundestagsabgeordneten entstammten dem neuen linken Flügel beider Regierungsparteien. Allesamt erst 1969 bzw. 1972 in den Bundestag gewählt, waren die Mitglieder dieser Gruppe zum einen Jungdemokraten oder Jungsozialisten<sup>74</sup>, die reformorientiert den Marsch durch die Institution Parlament angetreten hatten<sup>75</sup>. Zum anderen entstammten sie als Lehrer, Rechtsreferendare oder

<sup>67</sup> Parteitag der SPD vom 10. bis 14. 4. 1973 in Hannover, Bd. 1: Protokoll der Verhandlungen. Anlagen, Hannover o.J., S. 836–841 und S. 844–859, in: Archiv des Institut für Zeitgeschichte, Dn 012.005.

<sup>68</sup> Rüdiger Moniac, Was wird aus den Kriegsdienstverweigerern?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25. 11. 1974, S. 12.

<sup>69</sup> Vgl. Martin Greschat, Protestantismus und Evangelische Kirche in den 60er Jahren, in: Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften, hrsg. von Axel Schildt, Detlef Siegfried und Karl Christian Lammers, Hamburg 2000, S. 544–581.

<sup>70</sup> Auszüge aus dem Protokoll der 4. Sitzung des Rates der EKD, 1.–2. 7. 1973, in: EZA, 93/4022.

<sup>71</sup> Gegen die Inquisition des Gewissens, hrsg. von der Evangelischen Arbeitsgemeinschaft zur Betreuung der Kriegsdienstverweigerer/Katholischen Arbeitsgemeinschaft für Kriegsdienstverweigerung und Zivildienst (EAK/KAK), Oberursel/Bremen 1974.

<sup>72</sup> Walter Arendt an Georg Leber, 19. 6. 1974, in: AdSD, AHS, 1/H5AA009079.

<sup>73</sup> Antrag der Abgeordneten Tübler, Wörner, Kraske u. a. betr. Prüfungsverfahren für Kriegsdienstverweigerer, 14. 5. 1974, Bundestagsdrucksache 7/2102.

<sup>74</sup> Auf Seite der SPD seien nur genannt: Rudi Schöffberger, 1967–1970 Landesvorsitzender der Jusos in Bayern, Harald B. Schäfer, 1965–1969 stellvertretender Landesvorsitzender der Jusos in Baden-Württemberg, oder Norbert Gansel, 1969–1970 stellvertretender Bundesvorsitzender der Jusos.

<sup>75</sup> Das von Rudi Dutschke entwickelte Konzept hatte anfangs eine revolutionäre Zielsetzung besessen; vgl. Wolfgang Kraushaar, 1968 als Mythos, Chiffre und Zäsur, Hamburg 2000, S. 81–88.

Pfarrer dem Umfeld der Ostermarschbewegung, die Mitte der sechziger Jahre in die Außerparlamentarische Opposition eingemündet war<sup>76</sup>. Angeführt von Manfred Coppik (SPD) sowie Helga Schuchardt und Friedrich Hölscher (FDP) gehörten dieser Gruppe später so bekannte Politiker wie Herta Däubler-Gmelin oder Björn Engholm an.

Auf den Vorstoß ihrer Fraktionskollegen reagierten die Spitzen von SPD und FDP gänzlich verschieden. Unter der Bedingung, dass der Zivildienst zeitlich verlängert werde, stimmten die Freidemokraten der Initiative zu und machten sie im September 1974 sogar zum Fraktionsentwurf. Bei der SPD stieß der Vorschlag hingegen auf strikte Ablehnung. Dadurch würde die Zahl der Verweigerer stark ansteigen und der „Personalbedarf für die Streitkräfte“ wäre nicht mehr gedeckt, hieß es dazu knapp und bündig aus dem Bundeskanzleramt<sup>77</sup>.

Doch zumindest zeigten sich die Genossen in der Bundesregierung nun zu einer Entbürokratisierung des Prüfungsverfahrens bereit. Neben den Initiativen der Opposition und der eigenen Fraktionen waren noch andere Gründe hierfür ausschlaggebend. Vor allem hatte der Zivildienst inzwischen eine positive zahlenmäßige Entwicklung genommen. Nach einer erheblichen Expansion des Dienstes standen inzwischen ausreichend Arbeitsplätze für alle dienstpflichtigen Kriegsdienstverweigerer zur Verfügung<sup>78</sup>. Zum anderen konnte sich die Bundesregierung eine liberalere Regelung leisten, da die Bundeswehr in den Jahren bis 1985 aufgrund der geburtenstarken Nachkriegsjahrgänge von den jährlich 300.000 Wehrpflichtigen jeweils zwischen 50.000 und 100.000 überhaupt nicht benötigen würde. Aus diesem „Überhang“ könnten dann einige durchaus den Wehrdienst verweigern, so die Überlegung Lebers<sup>79</sup>.

Ferner könne insgesamt auf das Prüfungsverfahren in der bisherigen Form verzichtet werden, da es nie die erhoffte „Filterwirkung“ besessen habe<sup>80</sup>. Über dieses Instrument lasse sich die Zahl der Kriegsdienstverweigerer nur bedingt nach unten korrigieren, wie der geringfügige Rückgang der Anerkennungsquote in den letzten Jahren bewiesen habe. Letztlich würden ja doch fast alle Verweigerer in dritter Instanz von den Verwaltungsgerichten anerkannt<sup>81</sup>. Die Zahl der Kriegsdienstverweigerer lasse sich viel besser durch eine entsprechende unattraktive

<sup>76</sup> So etwa Friedrich Sperling, der durch seinen Assistenten Rudolf Scharping über Kontakte zu den Jusos verfügte, Manfred Marschall, Mitglied der Studiengesellschaft für Friedensforschung, oder Georg Schlaga, Jahrgang 1924, Mitglied des Verteidigungsausschusses und später im Beirat der außerparlamentarischen Humanistischen Union tätig.

<sup>77</sup> Vermerk der Gruppe II/3 des Bundeskanzleramts für den Bundeskanzler betr. Gesetzesentwurf der Fraktionen der SPD und FDP zur Änderung des WPRG und des ZDG, 31. 5. 1975, in: AdSD, AHS, 1/HSAA009059.

<sup>78</sup> Walter Arendt an Georg Leber, 19. 6. 1974, in: AdSD, AHS, 1/HSAA009079.

<sup>79</sup> Auszüge aus der Pressekonferenz des Bundesverteidigungsministers Leber am 30. 9. 1974, in: ACDF, VIII-006-049/1.

<sup>80</sup> Anlage 3 zur Ausarbeitung des Bundesministers der Verteidigung betr. Vorschläge zur Problematik einer Abschaffung oder Änderung des Anerkennungsverfahrens für Kriegsdienstverweigerer und ihre Begründung, September 1974, in: Reg. BMFSEJ, Postkartennovelle, 7. WP, Einleitungsband.

<sup>81</sup> Ebenda.

Ausgestaltung des Zivildienstes lenken. Hier müsse die Reform des Anerkennungsverfahrens ansetzen und das nachholen, was die eigenen Fraktionen im Rahmen der Zivildienstreform von 1973 gerade abgelehnt hatten: die Dauer des Dienstes um drei Monate zu erhöhen.

Da Leber aber auch – aus Gründen politischer Taktik – den Forderungen nach Abschaffung des Verfahrens zumindest ansatzweise entgegenkommen musste, geriet das Reformvorhaben des Verteidigungsministers zu einem relativ komplizierten Kompromiss<sup>82</sup>. Grob gesagt lief der so genannte „Dritte Leber-Plan“<sup>83</sup> aber darauf hinaus, das Prüfungsverfahren für den Großteil der Verweigerer zu suspendieren und für den anderen Teil in modifizierter Form beizubehalten. Unterscheidungskriterium sollte dabei der Zeitpunkt der Antragstellung sein. Auszusetzen war das Prüfungsverfahren für all diejenigen Kriegsdienstverweigerer, die ihren Anerkennungsantrag vor ihrer Einberufung zum Wehrdienst gestellt hatten. Diese „Ungedienten“ brauchten sich nur mehr formlos auf das im Grundgesetz verbrieft Grundrecht auf Kriegsdienstverweigerung zu berufen. Eine kurze schriftliche Mitteilung, etwa per Postkarte, an die staatliche Verwaltung sollte hierfür ausreichen.

Für verweigernde Wehrdienstleistende und Reservisten hingegen, d. h. für „Gediente“, sollte das Prüfungsverfahren, wenn auch in vereinfachter Form, bestehen bleiben. Zudem war geplant, das modifizierte Verfahren ganz aus dem Zuständigkeitsbereich des Verteidigungsministeriums herauszunehmen und dem Arbeitsminister zu unterstellen, der bereits den Zivildienst verwaltete. Dazu sollte das Bundesamt für den Zivildienst einen eigenen Verwaltungsunterbau erhalten.

Als Sicherheit sah der Leber-Plan vor, das Verfahren für „ungediente“ Kriegsdienstverweigerer lediglich auszusetzen. Sollte die Zahl der verfügbaren Wehrpflichtigen nicht ausreichen, um den Verteidigungsauftrag der Bundeswehr sicherzustellen, war die Hardthöhe auf dem Wege einer einfachen Rechtsverordnung berechtigt, das modifizierte Prüfungsverfahren für alle wieder einzuführen.

Die Leitlinien des Leber-Plans fanden innerhalb der SPD-Regierungsspitze allgemein Zuspruch; sie wurden im September 1974 ohne Änderungen in einer Unterredung zwischen Bundeskanzler Helmut Schmidt, Leber, Bundesarbeitsminister Arendt und dem Bundesbeauftragten für den Zivildienst Hans Iven angenommen. Die „Liberalisierung“ des Anerkennungsverfahrens sei nun möglich, da „die Sicherung und Funktion der Bundeswehr und ihres personellen Bedarfs“ gewährleistet würden. Die Vorschläge Lebers seien geeignete „Steuerungsinstrumente“, die eine „unzulässige Ausweitung des Kriegsdienstverweigerungsrechts“ wirksam verhinderten<sup>84</sup>.

<sup>82</sup> Das Folgende nach: Ausarbeitung des Bundesministers der Verteidigung betr. Vorschläge zur Problematik einer Abschaffung oder Änderung des Anerkennungsverfahrens für Kriegsdienstverweigerer und ihre Begründung, September 1974, in: Reg. BMFSEJ, Postkartennovelle, 7. WP, Einleitungsband.

<sup>83</sup> Der erste Leber-Plan von 1964 betraf die Vermögensbildung, der zweite die Verkehrspolitik.

<sup>84</sup> Vermerk der Gruppe II/3 des Bundeskanzleramts für den Bundeskanzler betr. Fragen des Anerkennungsverfahrens für Kriegsdienstverweigerer, 25.9. 1974, in: AdSD, AHS, 1/HSAA009079.

Gegen den Leber-Plan regte sich nach dessen offiziellem Bekanntwerden im September 1974 erheblicher Widerstand innerhalb der SPD wie auch der FDP, der von diversen gesellschaftlichen Gruppierungen verstärkt wurde. Nachdem der ehemalige Jungdemokrat und frisch gebackene FDP-Generalsekretär Martin Bangemann bereits im November 1974 den Alleingang Lebers in scharfen Worten kritisiert hatte, lief Friedrich Hölscher regelrecht Sturm gegen das Vorhaben des Ministers. Der Leber-Plan mache doch nicht wirklich Schluss mit der „entwürdigenden Befragung“ in den Prüfungsgremien, sondern halte letztlich an der „Farce“ der Verfahren fest<sup>85</sup>. Ein durch die Verfassung garantiertes Grundrecht dürfe nicht an der Bedarfsplanung der Bundeswehr ausgerichtet werden, fügten die Jungdemokraten hinzu. Die ursprünglich auch von der FDP mit konzipierte Novelle sei kaum noch zu erkennen; alles in allem handle es sich nur um wenig mehr als eine „Scheinreform“<sup>86</sup>. Gemeinsam mit der SPD-Fraktion kündigten Mitglieder der FDP an, sie würden sich die Initiative bei der Reform unter keinen Umständen entwinden lassen<sup>87</sup>.

Um nicht erneut wie im Fall des Zivildienstgesetzes eine Abstimmungsniederlage zu erleben, blieb der Bundesregierung nichts anderes übrig, als einen Kompromiss mit der Basis von SPD und FDP zu suchen. Ein eigens hierfür eingerichteter Arbeitsausschuss, dem Vertreter beider Fraktionen und der Bundesregierung angehörten, sollte zu einer schnellen Einigung führen. In den meisten der strittigen Detailpunkte gelang das auch relativ leicht<sup>88</sup>.

Kein Konsens konnte hingegen in der letztlich entscheidenden Frage erzielt werden, was künftig Prüfungsgegenstand in den modifizierten Verfahren für „gediente“ Verweigerer sein sollte. Während Leber darauf beharrte, dass Antragsteller weiterhin die Gewissenhaftigkeit ihrer Entscheidung nachzuweisen hätten, wollten insbesondere die FDP-Fraktionsmitglieder nur mehr die Glaubwürdigkeit des Petenten prüfen lassen. Wie der jungliberale Verhandlungsführer Andreas von Schoeler vorschlug, sollten das Gesamtverhalten des Antragstellers und eine einleuchtende Begründung seiner Gewissensentscheidung als Indizien ausreichen. Nur bei gerichtlich nachweisbarem Missbrauch dürfe die Anerkennung verweigert werden. Im Zweifelsfall müssten die Prüfungsinstanzen zugunsten des Petenten entscheiden.

Diese äußerst liberale Haltung brachte Verteidigungsminister Leber auf. Die vorgeschlagene Missbrauchsklausel führe dazu, dass letztlich doch wieder jeder Kriegsdienstverweigerer anerkannt werden müsse. Die Beweislast werde umgekehrt und das Prüfungsverfahren „im Ergebnis“ abgeschafft<sup>89</sup>. „Ich werde härter

<sup>85</sup> Friedrich Hölscher, Kriegsdienstverweigerung. Grundrecht mit Numerus clausus, in: *der zivildienst* 6 (1975), H. 6, S. 9.

<sup>86</sup> Flugblatt der Jungdemokraten, Kreisverband Freiburg, ca. 1974, in: *Archiv für Soziale Bewegungen Baden* (künftig: ASB), 4. 1.3.

<sup>87</sup> SPD-Fraktion läßt Leber abblitzen, in: *Frankfurter Rundschau*, 17. 10. 1974.

<sup>88</sup> Das weitere nach: Ergebnis-Vermerk des Parlament- und Kabinettsreferats im BMA für den Bundesminister und den Parlamentarischen Staatssekretär betr. Heutige Sitzung der SPD/FDP-Arbeitsgruppe Kriegsdienstverweigerung, 22. 1. 1975, in: *Reg. BMFSFJ, Postkartennovelle*, 7. WP, Bd. 5.

<sup>89</sup> Georg Leber an Herbert Wehner, 7. 3. 1975, in: *Ebenda*, Bd. 6.

in der Sache“, kündigte Leber im Verlauf eines vermittelnden Gesprächs verärgert an. Wenn die Gefährdung der Verteidigungsbereitschaft der Preis für diese Liberalisierung sei, dann „bleibt besser alles beim Alten“<sup>90</sup>!

Nachdem sich trotz weiterer Anstrengungen auf beiden Seiten keine Einigung erzielen ließ, musste gemäß der zuvor getroffenen Vereinbarung die Entscheidung nun innerhalb der Fraktionen getroffen werden. Dort schienen die Differenzen immer noch schier unüberbrückbar<sup>91</sup>. Trotz des Vetos des Verteidigungsministers setzten sich schließlich die Fraktionen durch. In Zweifelsfällen sollte zugunsten des Antragstellers entschieden werden, solange die Berufung auf die Gewissensentscheidung nach dem Gesamtverhalten des Petenten glaubhaft war<sup>92</sup>.

Ihre endgültige Zustimmung machte die SPD allerdings vom vorherigen Einlenken der FDP in einer anderen Sache abhängig. Der Koalitionspartner sollte der geplanten Anwaltsüberwachung im Baader-Meinhof-Prozess zustimmen, was die Freidemokraten bis dahin abgelehnt hatten<sup>93</sup>. Ob die FDP-Führung auf diesen Vorschlag einging, wissen wir aufgrund von Quellenlücken nicht<sup>94</sup>. Fest steht nur, dass der im Juni des Jahres 1975 in den Bundestag eingebrachte Gesetzesentwurf eindeutig die Handschrift der beiden Fraktionen trug<sup>95</sup>. Entsprechend halbherzig empfahl die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme die Novelle. Sie sei im Vergleich zum Entwurf von CDU/CSU lediglich „geeigneter“, das derzeitige Anerkennungsverfahren für Kriegsdienstverweigerer zu verbessern<sup>96</sup>.

Auf Seiten der Opposition stieß die Novelle auf harsche Ablehnung. Wie einer ihrer Wortführer, Verteidigungsexperte Manfred Wörner, im Bundestag ausführte, bedeute die Novelle nichts weniger als den „Abschied von der allgemeinen Wehrpflicht“<sup>97</sup>. Denn keine sozialdemokratische Regierung werde mehr den Mut aufbringen, das bisherige Verfahren wieder in Kraft zu setzen<sup>98</sup>. Damit

<sup>90</sup> Ergebnis-Vermerk des Parlament- und Kabinettsreferats im BMA betr. Heutige Besprechung der SPD/FDP-Arbeitsgruppe Kriegsdienstverweigerung, 28. 1. 1975, in: Ebenda, Bd. 5.

<sup>91</sup> Georg Leber an die Mitglieder des Kabinetts betr. Gesetzesentwurf der Fraktionen der SPD und FDP zur Änderung des WPfG und des ZDG, 30. 5. 1975, in: AdSD, AHS, I/HSAA009059.

<sup>92</sup> Vermerk der Gruppe II/3 des Bundeskanzleramts für den Bundeskanzler betr. Gesetzesentwurf der Fraktionen der SPD und FDP zur Änderung des WPfG und des ZDG, 31. 5. 1975, in: Ebenda.

<sup>93</sup> Ebenda.

<sup>94</sup> Im März 1977 gestand zumindest die baden-württembergische Landesregierung ein, in Stammheim abgehört zu haben; Bastian Hein, Anti-Terror-Politik in der Bundesrepublik Deutschland von 1972–1978 und die veröffentlichte Meinung dazu, nichtveröffentlichte Zulassungsarbeit Universität Regensburg 2001, S. 61–63.

<sup>95</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Wehrpflichtgesetzes und des Zivildienstgesetzes der Fraktionen der SPD und FDP, 5. 6. 1975, Bundestagsdrucksache 7/3730.

<sup>96</sup> Entwurf einer Stellungnahme der Bundesregierung der Fraktionen der SPD, FDP zur Änderung des Wehrpflichtgesetzes und des Zivildienstgesetzes o. D., in: Reg. BMFSFJ, Postkartennovelle, 7. WP, Bd. 12.

<sup>97</sup> 254. Sitzung des Deutschen Bundestags am 25. 6. 1976, in: Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, 7. WP, Bd. 99, S. 18.114.

<sup>98</sup> Redemanuskript „Verteidigung der Freiheit – Pflicht für alle!“ von Manfred Wörner für die wehrpolitische Landestagung der nordrhein-westfälischen CDU in Hamm, 15. 3. 1975, S. 18, in: ACDP, VIII-006-049/1.

stelle die Postkartennovelle den einschneidendsten Eingriff in die Wehrverfassung seit 20 Jahren dar. Die Konsequenzen seien fatal: Die Bundesrepublik falle der NATO in den Rücken, die von der sowjetischen Aufrüstung immer mehr bedroht werde.

Doch die Kritik der Christkonservativen wurde noch grundsätzlicher. Es könne nicht angehen, dass eine simple Postkarte an die staatliche Verwaltung bei einer Entscheidung mit derart weitreichenden Konsequenzen genügen sollte. Das Gewissen sei doch kein „Konsumartikel“, was in der „Zeit der Supermärkte“ bisweilen übersehen werde, so Manfred Wörner<sup>99</sup>. Die Reform rüttle an den Grundsätzen „unseres Staats-, Gesellschafts- und Menschenverständnisses“, erklärte gar Konrad Kraske für die Christdemokraten. Der Leitgedanke des Entwurfs sei nämlich der „totale Individualismus“, ohne mehr nach der Erfüllung von Verpflichtungen gegenüber der Gesellschaft zu fragen<sup>100</sup>. Eine solche Freigabe öffne einem „Postkartenpazifismus“ in der Bundesrepublik Tür und Tor, ließ der damalige Oppositionsführer Helmut Kohl schließlich vernehmen und gab damit dem „Gesetz zur Änderung des Wehrpflichtgesetzes und des Zivildienstgesetzes“, so der eigentliche Name der Novelle, eine griffige Bezeichnung<sup>101</sup>.

Gegen die Fraktionsnovelle ließ sich zwar ausgezeichnet polemisieren. Als weit aus schwieriger erwies es sich für die Christdemokraten jedoch, einen eigenen Gesetzesentwurf vorzulegen. Ihre Ankündigung vom Frühjahr 1974, selbst eine Novelle vorzulegen, hatte die Opposition bisher nicht wahr gemacht. Lediglich konzeptionelle Vorüberlegungen waren angestellt worden. Doch bereits die hatten gezeigt, dass sich auch für CDU und CSU die Problemlage komplizierter darstellte, als anfangs angenommen. Der ursprüngliche Plan der Arbeitsgruppe Verteidigung, nach den Vorgaben Wörners das bisherige Prüfungsverfahren verfahrenstechnisch lediglich soweit zu modifizieren, dass der Verwaltungs- und Gerichtsapparat entlastet würde und dann wieder annähernd ordnungsgemäß arbeiten könne, stieß jedenfalls schnell auf Schwierigkeiten<sup>102</sup>.

Und der Teufel steckte nicht nur im Detail. Ihre Planungen brachten die Verteidigungspolitiker der CDU vielmehr in einen prinzipiellen Gegensatz sowohl zu Gruppierungen innerhalb der beiden Kirchen als auch zu Teilen der eigenen Partei. Da man sich seit längeren mit der Evangelischen und nun seit kurzem auch mit Teilen der Katholischen Kirche in dieser Frage zu „plagen“ habe<sup>103</sup>, aber besonders, weil zahlreiche Mitglieder, Teile der Jungen Union und viele Juristen entweder für eine zeitliche Aussetzung oder einen vollständigen Wegfall des Prü-

<sup>99</sup> Redemanuskript „Der Wehrdienst als Beitrag zum Frieden“ von Manfred Wörner, o. D., S. 4, in: Ebenda.

<sup>100</sup> 182. Sitzung des Bundestags am 20. 6. 1975, in: Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, 7. WP, Bd. 94, S. 12.761.

<sup>101</sup> Vorwort von Friedrich Zimmermann in: Blumenwitz (Hrsg.), Wehrpflicht und Ersatzdienst, S. 7.

<sup>102</sup> Mitteilung der Arbeitsgruppe Verteidigung der CDU/CSU-Fraktion, 27. 9. 1974, in: ACDP, I-239-022/1.

<sup>103</sup> Eckhard Biechle, CDU-Bundesgeschäftsstelle, an Irma Tübler, 5. 7. 1975, in: ACDP, I-239-022/2.

fungsverfahrens plädierten<sup>104</sup>, müsse das Anerkennungsverfahren in wesentlichen Teilen neu geregelt werden. Man dürfe nicht einfach das bisherige „starre Festhalten“ am Prüfungsverfahren weiter fortsetzen, so lautete eine eindringliche Mahnung aus den eigenen Reihen<sup>105</sup>.

Die von Wörner ausgegebene Losung sei nicht nur „ein Herumkurieren an Symptomen“, sondern verschlimmere die Situation sogar noch, erklärte Gerhard Meyer-Hentschel 1975 auf einer Arbeitstagung des Bundesarbeitskreises Christlich-Demokratischer Juristen, einem juristischen Expertengremium der CDU<sup>106</sup>. Die verwaltungsgerichtliche Praxis habe erwiesen, dass es „außerordentlich schwierig, wenn nicht sogar unmöglich“ sei, das Gewissen beweiskräftig zu überprüfen<sup>107</sup>. Bloß „kosmetische Verbesserungen“ seien angesichts der vielfältigen Probleme bei der Durchführung des Anerkennungsverfahrens einfach fehl am Platz<sup>108</sup>. Die einzig probate Lösung sei, exakt nach dem Vorbild des Leber-Plans das Prüfungsverfahren für „Ungediente“ solange auszusetzen, wie sich die Zahlen in einem vertretbaren Rahmen hielten. Das befürworteten auch viele seiner der CDU nahe stehenden Kollegen. Sobald eine bestimmte Marge überschritten werde, trete das Verfahren in stark modifizierter Form wieder in Kraft.

Die Ausführungen des Richters verfehlten bei einigen Fraktionsmitgliedern ihre Wirkung nicht<sup>109</sup>. Josef Rommerskirchen etwa stellte im Verlauf der Sitzung ernüchert fest: Die CDU habe den „Kampf um die Beibehaltung des Prüfungsverfahrens verloren, nachdem alle anwesenden Richter und Rechtsanwälte, [stell]vertretend für viele tausend Kollegen, so nachdrücklich vorgetragen hätten, daß ein Prüfungsverfahren nicht durchführbar sei und zu großen Ungerechtigkeiten führe“. Die Partei müsse es hinnehmen, dass die anwesenden Fachleute der dritten Gewalt den Ausgangspunkt der CDU-Überlegungen, dass nämlich dieses Prüfungsverfahren mit Erfolg verbessert werden könne, als „praxisferne Theorie“ bezeichnet hätten.

Dass ausgerechnet die CDU den Leber-Plan übernehmen sollte, war hingegen anderen Mitgliedern der Kommission nicht zu vermitteln. Das sehe ja aus, als „falle“ die Partei um, nachdem man kurz zuvor noch so herbe Kritik daran geäußert hatte, stellte die Zivildienstexpertin der Partei, Irma Tübler, erschrocken fest. Man müsse an der von Wörner ausgegebenen Generallinie festhalten, erklärte sie

<sup>104</sup> Stellungnahme der Arbeitsgruppe Verteidigung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zum Antrag Nr. 5 des Bezirksparteitags der CDU Rheinhessen-Pfalz, 17. 10. 1975, in: ACDF, VIII-006-049/1.

<sup>105</sup> Christoph Reusch an die Teilnehmer der Formulierungskommission zum Thema „Wehrerechtigkeit und Kriegsdienstverweigerungsrecht“, 5. 7. 1975, in: ACDF, I-239-022/1.

<sup>106</sup> Protokoll der BACDJ-Kommission Wehrerechtigkeit und Kriegsdienstverweigerung, 6. 6. 1975, S. 2, in: Ebenda. Gerhard Meyer-Hentschel war der Vorsitzende dieser Kommission.

<sup>107</sup> Meyer-Hentschel an die Teilnehmer der Sitzung zum Thema „Wehrerechtigkeit/KDV-Anerkennungsverfahren“, 2. 6. 1975, in: Ebenda.

<sup>108</sup> Protokoll der BACDJ-Kommission Wehrerechtigkeit und Kriegsdienstverweigerung, 6. 6. 1975, S. 2, in: Ebenda.

<sup>109</sup> Felix Busse an Meyer-Hentschel, 5. 8. 1975, in: Ebenda.

beinahe trotzig<sup>110</sup>. Nachdem sich in der weiteren Aussprache kein Kompromiss zwischen Verteidigungs- und Rechtspolitikern abzeichnete, schlug der sichtlich konsternierte Rommerskirchen vor, die CDU solle auf keinen Fall mehr einen eigenen Alternativentwurf ausarbeiten, sondern nur ein Positionspapier entwerfen, da man sonst im Parlament und vor der Öffentlichkeit „eine erstklassige Bauchlandung“ machen werde<sup>111</sup>. Diesen Rat befolgte die Partei allerdings nicht, sondern legte einen eigenen Gesetzesentwurf vor. In dem nur unter großen internen Auseinandersetzungen zustande gekommenen Papier vom Oktober 1975 übernahm die CDU einige Anregungen zur Modifizierung des Anerkennungsverfahrens, blieb aber bei der Grundsatzentscheidung, dieses beizubehalten<sup>112</sup>.

#### 4. Der Gesetzgebungsgang (1975–1977)

Der Bundestag nahm sowohl den sozialliberalen als auch den Entwurf der CDU/CSU-Fraktion an und überwies beide an die zuständigen Fachausschüsse<sup>113</sup>. In diesen Gremien wiederholte die Opposition ihre prinzipielle Ablehnung der Novelle und verweigerte daraufhin die weitere Mitarbeit in den Beratungsgremien<sup>114</sup>. Umso leichter fiel es da natürlich der Parlamentsmehrheit, den eigenen Entwurf zügig zu bearbeiten. Bereits Anfang April 1976 konnte der Gesetzesentwurf an den Bundesrat überwiesen werden<sup>115</sup>.

Dort wurde schnell klar, dass die Opposition die Postkartennovelle um jeden Preis zu Fall bringen wollte. Kurioserweise konzentrierte sich deren Widerstand aber nicht auf die Kernbestimmung der Postkartennovelle, die Aussetzung des Verfahrens, sondern auf ein Detail. Den juristischen Hebel setzten CDU/CSU am geplanten Aufbau eines Verwaltungsunterbaus für die Anerkennungsverfahren im Zuständigkeitsbereich des Bundesarbeitsministeriums an<sup>116</sup>. Eine solche Entscheidung bedürfe der Zustimmung des Bundesrats, weil nach Artikel 87 b Grundgesetz Länderkompetenzen berührt würden<sup>117</sup>. In den verfassungsrechtlichen Bestimmungen zur Bundeswehrverwaltung ist in der Tat festgelegt, dass „Bundesgesetze, die

<sup>110</sup> Protokoll der BACDJ-Kommission Wehrgerechtigkeit und Kriegsdienstverweigerung, 6. 6. 1975, S. 7, in: Ebenda.

<sup>111</sup> Ebenda, S. 9.

<sup>112</sup> Entwurf eines Positionspapiers der CDU/CSU-Fraktion zur Neuregelung des Kriegsdienstverweigerungsverfahrens, 11. 8. 1975, S. 2 u. S. 7–9, in: ACDP, I-239-022/1.

<sup>113</sup> 182. Sitzung des Bundestags am 20. 6. 1975, in: Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, 7. WP, Bd. 94, S. 12.768.

<sup>114</sup> Kurzprotokoll über die 82. Sitzung des BT-Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung, 1. 10. 1975, in: Reg. BMFSFJ, Postkartennovelle, 7. WP, Bd. 10; Kurzprotokoll über die 120. Sitzung des BT-Haushaltsausschusses für Arbeit und Sozialordnung vom 18. 2. 1976, in: Ebenda, Bd. 13.

<sup>115</sup> 235. Sitzung des Bundestags am 8. 4. 1976, in: Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, 7. WP, Bd. 97, S. 16.487.

<sup>116</sup> Niederschrift über die 100. Sitzung des BR-Ausschusses für Verteidigung, 30. 4. 1976, S. 4, in: Reg. BMFSFJ, Postkartennovelle, 7. WP, Bd. 14.

<sup>117</sup> Das Weitere, soweit nicht anders angegeben, nach Antrag Rheinland-Pfalz zum Gesetz zur Änderung des Wehrpflichtgesetzes und des Zivildienstes, 28. 4. 1976 (Beschluss), Bundesratsdrucksache 267/76.

der Verteidigung [...] dienen, mit Zustimmung des Bundesrates bestimmen, daß sie ganz oder teilweise in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau oder von den Ländern im Auftrage des Bundes ausgeführt werden<sup>118</sup>. Konkrete Bedeutung gewann dieser Grundgesetzartikel insofern, als die Christkonservativen in der zweiten Kammer des Parlaments seit 1972 über die Mehrheit verfügten.

Tatsächlich lehnte der Bundesrat die Postkartennovelle ab und beschloss Mitte Mai 1976 mit der Mehrheit der konservativ regierten Bundesländer die Anrufung des Vermittlungsausschusses<sup>119</sup>. Erklärtes Ziel war nichts weniger, als der Postkartennovelle dort die Fassung des eigenen, inzwischen vom Bundestag abgelehnten Gesetzesentwurfs zu geben<sup>120</sup>. Wie schon beim Zivildienstgesetz gab sich die Opposition äußerst siegesgewiss, mit dieser „Obstruktionspolitik“<sup>121</sup> entweder der sozialliberalen Koalition ihren Willen aufzuzwingen oder die sozialliberale Novelle im Vermittlungsausschuss scheitern zu lassen.

Doch soweit wollte es die sozialliberale Koalition gar nicht erst kommen lassen. Nach der Rechtsauffassung der Bundesregierung war die Postkartennovelle nämlich überhaupt nicht zustimmungsbedürftig. Zwar sei es zutreffend, dass das bisher geltende Anerkennungsverfahren vor den Prüfungsausschüssen bei den Kreiswehrrersatzämtern als Teil der Wehrrersatzorganisation prinzipiell nur mit Zustimmung des Bundesrats eingeführt werden durfte. Jedoch habe das Parlament hierfür ja längstens, nämlich durch das Wehrpflichtgesetz von 1956, sein Einverständnis erteilt. Bei der geplanten Postkartennovelle gehe es allein um eine Übertragung von Verwaltungskompetenzen<sup>122</sup>.

Dieser Ansicht war auch die Opposition. Doch würde insgesamt das bestehende Recht so grundlegend geändert, dass eine Zustimmung des Bundesrats zwingend erforderlich sei<sup>123</sup>. Wenn das die Bundesregierung nicht anerkenne, werde man notfalls das Bundesverfassungsgericht anrufen. Ein „Verfassungskonflikt“ war damit ausgebrochen, wie die *Süddeutsche Zeitung* Mitte Juni 1976 titelte<sup>124</sup>.

Daran vermochte auch die Einberufung des Vermittlungsausschusses nichts mehr zu ändern. Denn selbst in diesem rein politischen, außerhalb des Systems der Fachausschüsse stehenden Gremium, dessen Mitglieder keinerlei Weisungen unterliegen, ließ sich kein Konsens erzielen. Wie wohl auch nicht anders zu

<sup>118</sup> Art. 87 b, Abs. 2, Satz 1 GG.

<sup>119</sup> 434. Sitzung des Bundesrats am 14. 5. 1976, in: Deutscher Bundesrat, Stenographische Berichte, Jahrgang 1975/76, S. 172–177.

<sup>120</sup> Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat zum Gesetz zur Änderung des Wehrpflichtgesetzes und des Zivildienstes, 14. 5. 1976 (Beschluss), Bundesratsdrucksache 267/76.

<sup>121</sup> So nannte das die Bundesregierung. Besser ist, vom Versuch einer „Mitregierung“ zu sprechen; vgl. Wolfgang Jäger/Werner Link, *Republik im Wandel 1974–1982*. Die Ära Schmidt, Stuttgart/Mannheim 1987, S. 53–55.

<sup>122</sup> Gesprächszettel des Bundeskanzleramts betr. Postkartennovelle, 21. 5. 1976, für Ihr Gespräch mit dem Bundespräsidenten am 26. 5. 1976, in: AdSD, AHS, 1/HSAA007201.

<sup>123</sup> Diese Rechtsauffassung hat sich heute weitgehend durchgesetzt; vgl. Peter Lerche, Artikel 87, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter u. a., *Grundgesetz. Kommentar*. Loseblattsammlung, Bd. 4: Art. 53a–88, Lieferung 32 vom Oktober 1996.

<sup>124</sup> Vgl. Verfassungskonflikt um Zivildienstgesetz, in: *Süddeutsche Zeitung*, 15. 5. 1976.

erwarten, kam nämlich für die sozialliberalen Mitglieder des Ausschusses der Vorschlag der Opposition nicht in Frage<sup>125</sup>.

Der Bundesrat stimmte darauffin Mitte Juli dem Gesetz nicht zu<sup>126</sup>. Gegen den heftigen Protest der Opposition nahm die sozialliberale Mehrheit das Gesetz jedoch mit der Kanzlermehrheit an. Schmidt unterschrieb an seinem Urlaubsort am Brahmesee die Novelle und leitete sie dem Bundespräsidenten zur Unterschrift und Verkündung zu<sup>127</sup>.

Doch dieser lehnte ab. Wie Scheel über seinen Staatssekretär Paul Frank erklären ließ, habe er Zweifel, ob das Gesetz verfassungsgemäß zustande gekommen sei. In seinen Augen war nämlich unklar, ob die Postkartennovelle nicht doch zustimmungsbedürftig sei, wie die Opposition insistierte. Ein von ihm privat in Auftrag gegebenes Gutachten sollte darüber Aufschluss geben<sup>128</sup>.

Inzwischen versuchte die sozialliberale Koalition, auf Scheel entsprechend Einfluss zu nehmen. Die Hinweise der Regierung Schmidt auf die zwei positiven Gutachten des Justiz- und Innenministeriums fruchteten indes nicht. Er lasse sich dadurch nicht „präjudizieren“, erklärte Scheel<sup>129</sup>. Anfang November 1976 begründete der Bundespräsident offiziell sein Veto<sup>130</sup>. Die Opposition habe Recht, erklärte Scheel: Durch die Einführung eines neuen Verwaltungstyps, nämlich der Prüfungsverfahren im Zuständigkeitsbereich des Bundesamts für Zivildienst, finde eine grundlegende Umgestaltung der Verwaltungsorganisation statt<sup>131</sup>.

Die Verweigerung des an sich rein formellen Aktes der Gesetzesverkündung war ein in der Geschichte des deutschen Nachkriegsparlamentarismus' bis dahin beinahe einmaliger Vorgang<sup>132</sup>. Neben rein verfassungsrechtlichen Beweggründen spielten bei Scheel zweifelsohne noch andere Motive in die Entscheidung hinein. Wie der Bundespräsident später erklärte, hatte er auch persönliche Vorbehalte gegenüber einer allzu großen Liberalisierung des Anerkennungsverfahrens: Eine solche Freigabe führe dazu, dass nicht mehr echte Gewissensgründe entschieden, sondern „Bequemlichkeit und Gleichgültigkeit“<sup>133</sup>.

Zudem brachte der ehemalige FDP-Parteivorsitzende mehrfach sehr klar zum Ausdruck, dass er ein deutlich anderes Amtsverständnis als seine Vorgänger besaß. Er sei als Bundespräsident nicht der „Präsident der Bundesregierung“ und habe nicht vor, sich allein auf Repräsentativaufgaben zu beschränken, verkündete

<sup>125</sup> Unterrichtung des Präsidenten des Deutschen Bundestag durch den Vermittlungsausschuss, 2. 7. 1976, Bundestagsdrucksache 7/5571.

<sup>126</sup> 437. Sitzung des Bundesrats am 16. 7. 1976, in: Deutscher Bundesrat, Stenographische Berichte, Jahrgang 1975/76, S. 322.

<sup>127</sup> Vgl. Kanzler unterschrieb umstrittene Gesetze, in: Die Welt, 7. 8. 1976.

<sup>128</sup> Vgl. Scheel läßt Gesetze prüfen, in: Frankfurter Rundschau, 10. 8. 1976.

<sup>129</sup> Dicht an der Grenze, in: Der Spiegel Nr. 22, 24. 5. 1976, S. 27.

<sup>130</sup> Walter Scheel an Helmut Schmidt, 4. 11. 1976, in: AdsD, AHS, 1/HSAA007201.

<sup>131</sup> Staatssekretär Manfred Schüler an Herbert Wehner und Wolfgang Mischnick, betr. Postkartennovelle, 26. 11. 1976, in: AdsD, AHS, 1/HSAA009319.

<sup>132</sup> Es gab nur zwei Präzedenzfälle: Heinrich Lübke 1960 beim Betriebshandelsgesetz und Gustav Heinemann beim Architektengesetz 1970.

<sup>133</sup> Zit. nach Theodor Schober, Inflation der Gewissen? Es geht um den rechten Gebrauch der Freiheit und Verantwortung, in: Diakonie-Report 4 (1978), H. 1, S. 3.

Scheel selbstbewusst<sup>134</sup>. Die Grenzen seines Amtes auszudehnen, war vielmehr seine Absicht, auch wenn er selbst in der Öffentlichkeit lediglich davon sprach, „ganz dicht an sie heranzugehen“<sup>135</sup>. Das wohl probatere Mittel hierfür war der Anspruch, Gesetze vor der Ausfertigung auf ihre formale und materielle Verfassungsmäßigkeit prüfen zu dürfen. Obwohl bis dahin verfassungsrechtlich nicht genau geklärt war, ob der Bundespräsident überhaupt ein solches Recht besitzt<sup>136</sup>, erklärte Scheel, er habe sogar die Pflicht, die ihm zustehenden Kompetenzen „voll auszuschöpfen“<sup>137</sup>. Nur konsequent war es da, dass Scheel beinahe zeitgleich zur Postkartennovelle erklärte, er beabsichtige auch dem nur unter größten Mühen zustande gekommenen Ausbildungsplatzförderungsgesetz seine Zustimmung zu verweigern, das eine von den Arbeitgebern finanzierte Lehrlingsausbildung vorsah. Das hatten zuvor der Arbeitgeber-Flügel der FDP und die Opposition abgelehnt<sup>138</sup>.

Dieser Sachverhalt legt schließlich auch noch eine andere Vermutung nahe: Durch seine Verweigerung wollte Scheel die FDP wohl auch den Unionsparteien als potenziellen Koalitionspartner präsentieren. Für derartige koalitionsstaktische Beweggründe spricht, dass die ob ihrer Wahlerfolge zunehmend selbstsicherere FDP schon seit Beginn der siebziger Jahre auf sichtbare Distanz zum Koalitionspartner gegangen war. Von „Auflockerung“ und „Strategie der Eigenständigkeit“ war da die Rede. Das Reservoir der sozialliberalen Gemeinsamkeiten verbräuche sich allmählich, hatte Scheel gar 1973 erklärt<sup>139</sup>. Tatsächlich ging die FDP, nachdem der wirtschaftsliberale Flügel der Partei um Otto Graf Lambsdorff Mitte der siebziger Jahre wieder erstarkt war, in Niedersachsen und im Saarland eine Koalition mit der CDU ein<sup>140</sup>. Wohl nicht zufällig entschied sich der Bundespräsident just in dem Moment gegen die sozialliberale Postkartennovelle, als FDP-Chef Hans Dietrich Genscher sie und seine Partei auf eine Fortsetzung der Koalition auch nach der Bundestagswahl im gleichen Jahr festgelegt hatte. Scheel erklärte demgegenüber, die Demokratie werde nur dann funktionsfähig bleiben, „wenn sie dem Wechsel nicht ausweicht“<sup>141</sup>.

Aus Rücksichtnahme gegenüber dem Koalitionspartner verzichtete Bundeskanzler Schmidt darauf, beim Bundesverfassungsgericht gegen die Entscheidung

<sup>134</sup> Zu ähnlichen Versuchen Heinrich Lübkes, die die Adenauer-Regierung jedoch abgeblockt hatte, vgl. Rudolf Morsey, Heinrich Lübke. Eine politische Biographie, Paderborn 1996, S. 301–303, S. 333–345 u. S. 431.

<sup>135</sup> Dicht an der Grenze, in: Der Spiegel Nr. 22, 24. 5. 1976, S. 27.

<sup>136</sup> Heute ist klar, dass der Präsident ein formales Prüfungsrecht besitzt; vgl. Volker Epping, Das Ausfertigungsverweigerungsrecht im Selbstverständnis der Bundespräsidenten, in: Juristenzeitung 46 (1991), S. 1.102–1.110.

<sup>137</sup> Archiv der Gegenwart, 18. 11. 1976, S. 20.607.

<sup>138</sup> Vgl. Dietrich Thränhardt, Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a.M. 1986, S. 205.

<sup>139</sup> Lösche/Walter, Die FDP, S. 96 u. S. 98; Jäger/Link, Republik im Wandel, S. 28 f.

<sup>140</sup> Vgl. Jürgen Dittberner, Freie Demokratische Partei, in: Parteienhandbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland 1945–1980, hrsg. von Richard Stöss, Bd. 2: FDP bis WAV, Opladen 1984, S. 1.311–1.381, hier S. 1.333.

<sup>141</sup> Dicht an der Grenze, in: Der Spiegel Nr. 22, 24. 5. 1976, S. 27.

des Bundespräsidenten zu klagen<sup>142</sup>. Trotz der resignativen Stimmung, die sich nach dem Eindruck Außenstehender im sozialliberalen Lager breit gemacht hatte<sup>143</sup>, hielten die Fraktionsspitzen an ihrer Absicht fest, das Recht auf Kriegsdienstverweigerung zu reformieren<sup>144</sup>. Die Postkartennovelle sollte in revidierter Form noch einmal in den Bundestag eingebracht werden. Dazu wurde die Novelle lediglich so modifiziert, dass sie nach Ansicht der SPD nicht mehr zustimmungsbedürftig war; in der „Substanz“ sollte die neue Reforminitiative jedoch dem nicht ausgefertigten Gesetz entsprechen<sup>145</sup>.

Trotz dieser Änderungen lehnte die Opposition das Reformvorhaben der sozialliberalen Koalition auch weiterhin ab. Im zweiten parlamentarischen Anlauf richtete die Kritik sich nun aber gegen den eigentlichen Kerngedanken der sozialliberalen Reform: die Aussetzung des Prüfungsverfahrens. Das Grundrecht auf Kriegsdienstverweigerung werde verletzt, wenn nicht wie bisher nachgeprüft werde, ob in jedem Einzelfall wirklich Gewissensgründe vorlägen<sup>146</sup>. Die Bundesregierung „verführe“ die wehrpflichtige Jugend regelrecht, den „einfachen Weg der Kriegsdienstverweigerung“ zu gehen, wie der Abgeordnete Lothar Haase im Haushaltsausschuss scharf kritisierte<sup>147</sup>.

Eine ernsthafte parlamentarische Klippe für die sozialliberale Koalition war allerdings nicht der Bundestag – dieser verabschiedete das Gesetz Ende Mai 1977 – sondern erneut der Bundesrat<sup>148</sup>. Die Mehrheit der Länderdelegierten lehnte das in ihren Augen nach wie vor zustimmungspflichtige Gesetz mit dem Argument ab, das die SPD zuvor schon im Bundestag vorgebracht hatte: Artikel 4 des Grundgesetzes werde verletzt<sup>149</sup>. Eine eingehende Aussprache erfolgte im Bundesrat nicht mehr. Aus dem kurzen Verlauf der Diskussion schloss die Bundesregierung, dass die Entscheidung „ausschließlich“ politisch motiviert gewesen sei<sup>150</sup>. Die Konstellation war somit die gleiche wie im ersten parlamentarischen Anlauf. Mit einer Ausnahme jedoch: Mindestens eines der beiden Bundesländer, das von einer CDU/

<sup>142</sup> Vermerk des Chefs des Bundeskanzleramts Manfred Schüler betr. Koalitionsgespräch am 10. 5. 1976, in: AdSD, AHS, 1/HSAA009370.

<sup>143</sup> Wilkens, Vizepräsident der Kirchenkanzlei, an Eitel betr. Postkartennovelle, 24. 11. 1976, in: EZA, 93/4023.

<sup>144</sup> Der BMA an den Bundesbeauftragten für den Zivildienst, Hans Iven, betr. Weiteres Verfahren beim Wehrpflicht- und Zivildienstgesetz, 16. 11. 1976, in: Reg. BMFSFJ, Postkartennovelle, 8. WP, 2. Verfahren, Bd. 1.

<sup>145</sup> Vermerk des BMA betr. Neuordnung des Verfahrens zur Anerkennung als Kriegsdienstverweigerer, o. D., in: Ebenda.

<sup>146</sup> Kurzprotokoll über die 13. Sitzung des BT-Innenausschusses, 4. 5. 1977, S. 13, in: Reg. BMFSFJ, Postkartennovelle, 8. WP, 2. Verfahren, Bd. 3.

<sup>147</sup> Kurzprotokoll über die 13. Sitzung des BT-Haushaltsausschusses, 11. 5. 1977, S. 14, in: Ebenda.

<sup>148</sup> 447. Sitzung des Bundesrats am 24. 6. 1977, in: Deutscher Bundesrat, Stenographische Berichte des Bundesrats, Jahrgang 1977/78, S. 165–170.

<sup>149</sup> Empfehlungen der BR-Ausschüsse zum Gesetz zur Änderung des Wehrpflichtgesetzes und des Zivildienstgesetzes, 10. 6. 1977, Bundesratsdrucksache 264/1/77.

<sup>150</sup> Hans Iven, an den Arbeitsminister betr. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Wehrpflichtgesetzes und des Zivildienstgesetzes, 20. 6. 1977, in: Reg. BMFSFJ, Postkartennovelle, 8. WP, 2. Verfahren, Bd. 4.

FDP-geführten Koalition regiert wurde, hatte gegen die sozialliberale Reform gestimmt. Damit zeichnete sich bei den Liberalen eine verteidigungspolitische Umorientierung ab<sup>151</sup>.

Die angebliche Zustimmungspflichtigkeit des Gesetzes erkannte die Bundesregierung auch diesmal nicht an. Die Postkartennovelle wurde gegen den entschiedenen Widerstand der Opposition im Juli 1977 Gesetz, nachdem Bundespräsident Scheel es diesmal ausgefertigt hatte. Geschlagen gaben sich die Christkonservativen aber noch lange nicht. Oppositionsführer Helmut Kohl rief zusammen mit den Landesregierungen von Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz das Bundesverfassungsgericht an, das sich Anfang Dezember der Sache annahm<sup>152</sup>.

In der Zwischenzeit stieg die Zahl der Verweigereranträge drastisch an, wie ein Blick auf die Grafik am Anfang dieses Beitrags verrät. Vom Inkrafttreten der Novelle bis Mitte Dezember erklärten sich 45.000 Gemusterte zu Kriegsdienstverweigerern. Gegenüber dem Vergleichszeitraum im Vorjahr bedeutete das einen Zuwachs von immerhin 230 Prozent, wie das Verteidigungsministerium besorgt registrierte<sup>153</sup>.

### 5. Judex calculat – die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1977/78

Das Bundesverfassungsgericht stoppte die Postkartennovelle nur wenige Monate nach ihrem Inkrafttreten. Am 7. Dezember 1977 erließ der Zweite Senat, seit 1975 von einer konservativen Mehrheit beherrscht<sup>154</sup>, einstimmig eine einstweilige Anordnung gegen das Gesetz<sup>155</sup>. Bis das Gericht im Frühjahr eine endgültige Entscheidung getroffen habe, sei das alte Prüfungsverfahren wieder einzuführen.

Für weite Teile der Öffentlichkeit kam diese Entscheidung völlig überraschend. Doch für aufmerksame Beobachter hatte sich das Ergebnis bereits in der Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht zwei Wochen zuvor angedeutet. Viel zu ungeschickt seien die Vertreter der sozialliberalen Koalition aufgetreten, so die Kri-

<sup>151</sup> Vgl. Andreas Rödder, *Die Bundesrepublik Deutschland 1969–1990*, München 2004, S. 21.

<sup>152</sup> Beschlußempfehlung und Bericht des BT-Rechtsausschusses zu den dem Deutschen Bundestag zugeleiteten Streitsachen vor dem Bundesverfassungsgericht, Bundestagsdrucksache 8/1047.

<sup>153</sup> Abteilungsleiter VR an den Verteidigungsminister betr. Ihr Gespräch mit dem Bundespräsidenten am 25. 11. 1977, hier: Kriegsdienstverweigerung, 22. 11. 1977 (in Kopie), S. 7, in: ACDF, I-239-025/1.

<sup>154</sup> Zwar waren 1975 der Vorsitzende Wolfgang Zeidler, einst Mitbegründer des SDS, und der frühere SPD-Parlamentarier Martin Hirsch im Gremium verblieben. Doch Hans Rupp war durch den Mannheimer Völkerrechtsprofessor Helmut Steinberger ersetzt worden. In das Gremium waren zudem Engelbert Niebler, vormals Ministerialdirigent im Bayerischen Justizministerium, und Ernst Träger gelangt, „über dessen Nähe zur CDU niemals Zweifel bestanden“. Gleiches galt für Hans-Justus Rinck und Hans Rudi Wand: Adenauer sprach noch vom „roten Senat“, in: *Kölner Stadtanzeiger*, 17. 12. 1977.

<sup>155</sup> BVerfGE 46, 337, 7. 12. 1977, abgedruckt in: Blumenwitz (Hrsg.), *Wehrpflicht und Ersatzdienst*, S. 179–182.

tik in den Medien<sup>156</sup>. „Ungeschick“ war jedoch kaum mehr das richtige Wort, um das Auftreten der Bundesregierung vor dem Bundesverfassungsgericht zu charakterisieren. Es handelte sich vielmehr um ein Stück Selbstdemontage. So zeigte sich Verteidigungsminister Leber vor der Presse genau an dem Tag höchst besorgt über das starke Ansteigen der Verweigererzahlen, als in Karlsruhe die Verhandlung eröffnet wurde. Aber Leber ging noch weiter: Er kündigte an, die Regierung werde nicht erst abwarten, bis der Bestand der Bundeswehr gefährdet sei<sup>157</sup>. Ohne es direkt auszusprechen, legte der Verteidigungsminister damit bereits existierende Pläne seines Hauses offen, das Prüfungsverfahren wieder einzuführen<sup>158</sup>.

Aufgrund dieser Erklärung bat das Bundesverfassungsgericht tags darauf das Bundesverteidigungsministerium um Stellungnahme. Wie ein Vertreter der Hardthöhe bekannt gab, rechne man mit bis zu 140.000 Verweigerern für das Jahr 1978<sup>159</sup>. Auf der Basis dieser Prognose und ermutigt von der defensiven Haltung der Bundesregierung<sup>160</sup>, erließ das Richtergrremium die einstweilige Anordnung. Andernfalls müsse die Bundeswehr in den kommenden Jahren „auf einen nicht unerheblichen Teil der verfügbaren Wehrpflichtigen verzichten“ und auf die Reserve der beschränkt tauglichen Wehrdienstpflichtigen zurückgreifen. Diese Maßnahme sei deshalb nicht nur gerechtfertigt, sondern „im Interesse des allgemeinen Wohls“ sogar dringend geboten<sup>161</sup>.

Die Zahlenentwicklung war es dann auch, die im endgültigen Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom April 1978 die entscheidende Rolle spielte. Das höchste deutsche Gericht erklärte die Postkartennovelle gegen das abweichende Votum von Martin Hirsch für verfassungswidrig<sup>162</sup>. „Ausgangspunkt aller Überlegungen“ müsse nämlich nicht zuletzt „die Funktionsfähigkeit der Bundeswehr sein“, wie der FDP-nahe Bundesverfassungsrichter Joachim Rottmann kurz vor Urteilsverkündung den Rechtsanwälten des Bundesbeauftragten für den Zivildienst am Telefon vertraulich erklärte<sup>163</sup>.

Obwohl die Verteidigungskraft der Bundeswehr nach eigenem Bekunden ausschlaggebend für die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts war, findet sich im offiziellen Urteil kaum ein Hinweis darauf. Vielmehr hatte sich Karlsruhe

<sup>156</sup> Vgl. Christian Potyka, Karlsruhe Richter ziehen Notbremse, in: Süddeutsche Zeitung, 17. 12. 1977.

<sup>157</sup> Vgl. Kohl, Schlappe für Leber und Schmidt, in: Westfälische Rundschau, 2. 12. 1977.

<sup>158</sup> Abteilungsleiter VR an den Verteidigungsminister betr. Ihr Gespräch mit dem Bundespräsidenten, hier: Kriegsdienstverweigerung, 22. 11. 1977 (in Kopie), S. 7, in: ACDP, I-239-025/1.

<sup>159</sup> Vgl. Knut Reske, Auch wer Zivildienst leistet, soll in einer Kaserne wohnen, in: Die Welt, 2. 12. 1977.

<sup>160</sup> Krölls, Kriegsdienstverweigerung. Das unbequeme Grundrecht, S. 256.

<sup>161</sup> Das Bundesverfassungsgericht darf einstweilige Anordnungen nur in Ausnahmefällen, „zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl“ aussprechen (§ 32 Abs. 1 BVerfGG).

<sup>162</sup> BVerfGE 48, 127, 13. 4. 1978 – Wehrpflichtnovelle. Das gesamte Urteil findet sich neuerdings im Internet unter: [www.oefre.unibe.ch/law/dfr/bv048127.html](http://www.oefre.unibe.ch/law/dfr/bv048127.html).

<sup>163</sup> Vermerk der Rechtsanwälte Neumann & Leuer über die telefonische Unterredung mit Bundesverfassungsrichter Rottmann, 28. 3. 1978, in: Reg. BMFSEJ, Postkartennovelle, 8. WP, 2. Verfahren, Bd. 1.

gegen die Novelle entschieden, weil sie erstens eine freie Wahlmöglichkeit zwischen Wehr- und Zivildienst einräume und damit gegen das angeblich grundgesetzlich „verankerte“ Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen Wehrdienstpflicht und dem Recht auf Kriegsdienstverweigerung verstoße. Den Wehrdienst dürfe nur der verweigern, der eine Gewissensentscheidung getroffen habe. Die allgemeine Wehrpflicht hingegen, die an die „freiheitlich-demokratische Tradition“ der Stein-Hardenbergischen Reformzeit anknüpfe, sei eine verfassungsrechtlich gebotene Pflicht aller männlichen Staatsbürger zur Verteidigung von „Menschenwürde, Leben, Freiheit und Eigentum“, eine „Grundentscheidung“ der Bonner Republik<sup>164</sup>.

Zweitens habe die starke Zunahme der Verweigererzahlen dazu geführt, dass die Chance, nicht zum Zivildienst einberufen zu werden, höher liege als für Wehrpflichtige, da die staatliche Verwaltung nicht für alle anerkannten Kriegsdienstverweigerer ausreichend Zivildienstplätze bereitstellen könne. Das bedeute einen erneuten Verstoß gegen den im Grundgesetz festgelegten Gleichbehandlungsgrundsatz, da Soldaten zu einem höheren Prozentsatz zum Dienst herangezogen würden und insgesamt einen belastenderen Dienst leisteten. Der „staatsbürgerlichen Pflichtengleichheit in Gestalt der Wehrgerechtigkeit“ werde so nicht genügt, wie der Zweite Senat sich ausdrückte<sup>165</sup>.

Einen verfassungskonformen Weg für die Abschaffung des bisherigen Prüfungsverfahrens zeigte die Judikative aber schließlich doch noch am Schluss der Urteilsbegründung auf: Wenn der Zivildienst stark ausgebaut werde, Wehr- und Zivildienstleistende den gleichen Belastungen unterworfen würden und wenn die Dauer des Zivildienstes auf mindestens 24 Monate heraufgesetzt werde, dann werde man in Karlsruhe keine weiteren Einwände erheben<sup>166</sup>.

Das von Fernsehen und Presse stark beachtete Votum des Bundesverfassungsgerichts führte zu äußerst kontroversen Reaktionen in der Öffentlichkeit. Die Christdemokraten fühlten sich in ihrer Fundamentalopposition gegen die Bundesregierung bestätigt und nahmen das Urteil mit unverhohlener Genugtuung zur Kenntnis<sup>167</sup>. Die Karlsruher Entscheidung habe einmal mehr gezeigt, dass die sozialliberale Koalition an ihr Ende gelangt sei. Wie Franz Josef Strauß erklärte, habe das Urteil Verteidigungsminister Leber „in seiner ganzen Hilflosigkeit, [...] in seiner ganzen Schwäche, in seiner ganzen Ärmlichkeit“ enthüllt<sup>168</sup>. Leber solle aus dieser offensichtlichen „Schlappe“ die politischen Konsequenzen ziehen<sup>169</sup>.

<sup>164</sup> BVerfGE 48, 127, Leitsätze und Urteilsbegründung, Abs. 62.

<sup>165</sup> Ebenda, Abs. 70 (Zitat), 81 und 83.

<sup>166</sup> Ebenda, Abs. 79.

<sup>167</sup> Vgl. Kohl wirft dem Bundeskanzler Passivität vor, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17. 12. 1977.

<sup>168</sup> Mitschrift eines Redebeitrags von Franz Josef Strauß vor dem Wirtschaftsbeirat der CSU, ausgestrahlt am 16. 12. 1977, 21:15 vom ZDF, erstellt vom BPA, Ref. Rundfunkauswertung, in: ACDP, I-239-025/1.

<sup>169</sup> Pressemitteilung „Karlsruhe, Leber und Iven“ von Irma Tübler, 19. 12. 1977, in: ACDP, I-239-025/1.

Selbst Rücktrittsforderungen gegen den „angeschlagenen“ Helmut Schmidt wurden jetzt laut. Die Postkartennovelle sei doch nicht die erste Reformmaßnahme, die Karlsruhe kassiert habe, ließ der geschlagene Kanzlerkandidat der CDU von 1976, Helmut Kohl, verlautbaren<sup>170</sup>. Vielmehr gebe es schon eine ganze Serie von Urteilen des Bundesverfassungsgerichts gegen die Reformpolitik der sozialliberalen Koalition – angefangen beim Familienrecht bis hin zur Bildungsreform<sup>171</sup>.

Mit „Enttäuschung“ nahmen die sozialdemokratischen Mitglieder der Bundesregierung das Urteil auf, respektierten es aber, wie es in der offiziellen Verlautbarung hieß<sup>172</sup>. Die Liberalen im Kabinett enthielten sich dagegen jeder Kommentierung. Nicht einmal ein Bedauern über die Karlsruher Entscheidung wollten sie aussprechen. Offenbar bestand kein innerparteilicher Konsens mehr über die Reform des Anerkennungsverfahrens<sup>173</sup>.

Sehr deutliche Kritik kam dagegen von juristischer Seite<sup>174</sup>. Die regelrechte Schelte am Karlsruher Urteil betraf sowohl formale Aspekte als auch weite Teile des Inhalts. Die „geringe dogmatische Substanz“<sup>175</sup> des Urteils zeigte sich seinen Kritikern zufolge schon daran, dass die Karlsruher Richter behaupteten, die allgemeine Wehrpflicht sei eine verfassungsrechtliche Pflicht. Tatsache sei, dass die allgemeine Wehrpflicht 1956 durch ein einfaches Bundesgesetz geregelt worden sei<sup>176</sup>. Eine von Karlsruhe angeführte „Grundentscheidung“ gebe es im Verfassungsrecht überhaupt nicht.

Zudem verletzen die Vorschläge, den Zivildienst künftig zeitlich deutlich zu verlängern, Artikel 12 der Verfassung<sup>177</sup>. Dort heiße es ausdrücklich, dass die Freiheit der Gewissensentscheidung nicht durch eine besonders belastende, abschreckende Ausgestaltung des zivilen Ersatzdienstes für Kriegsdienstverweigerer beeinträchtigt werden dürfe. Der Zweck des Zivildienstes es bestehe allein darin, denen eine Alternative zum Wehrdienst zu bieten, die aus Gewissensgründen kei-

<sup>170</sup> Ebenda.

<sup>171</sup> Vgl. Gerhard Biehler, *Sozialliberale Reformgesetzgebung und Bundesverfassungsgericht. Der Einfluß des Bundesverfassungsgerichts auf die Reformpolitik – zugleich eine reformgesetzliche und -programmatische Bestandsaufnahme*, Baden-Baden 1990.

<sup>172</sup> Pressemitteilung „Karlsruhe, Leber und Iven“ von Irma Tübler, 19. 12. 1977, in: ACDP, I-239-025/1.

<sup>173</sup> Vgl. Kohl wirft dem Bundeskanzler Passivität vor, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17. 12. 1977.

<sup>174</sup> Vgl. Krölls, *Kriegsdienstverweigerung. Das unbequeme Grundrecht*, S. 263.

<sup>175</sup> Vgl. ebenda, S. 157.

<sup>176</sup> Vgl. Rainer Eckertz, *Die Kriegsdienstverweigerung aus Gewissensgründen als Grenzproblem des Rechts. Zur Überwindung des Dezisionismus im demokratischen Rechtsstaat*, Baden-Baden 1986, S. 47; Ludwig Dörig, *Wehrgerechtigkeit und Kriegsdienstverweigerung. Eine juristisch-zeitgeschichtliche Darstellung 1956–1984*, Koblenz 1985, S. 101; Wilfried Berg, *Das Grundrecht der Kriegsdienstverweigerung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, in: *Archiv des Öffentlichen Rechts* 107 (1982), S. 585–613, hier S. 602.

<sup>177</sup> Vgl. Jörn Ipsen, *Wehrdienst, Ersatzdienst und Pflichtengleichheit*, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 11 (1978), S. 153–157, hier S. 157; Eckertz, *Kriegsdienstverweigerung*, S. 47; Christoph Gusy, *Kriegsdienstverweigerung – das verwaltete Grundrecht*, in: *Juristische Schulung* 19 (1979), S. 254–258, hier S. 257.

nen Dienst an der Waffe leisten könnten. Andernfalls werde die „Menschenwürde“ verletzt, der „höchste Rechtswert“ des Grundgesetzes<sup>178</sup>.

Ferner habe Karlsruhe seine Kompetenzen überschritten, als die Richter nachrechneten, wie viele Zivildienstplätze im Vergleich zur Zahl der anerkannten Kriegsdienstverweigerer vorhanden seien<sup>179</sup>. Derartige Fragen seien allein Angelegenheit der Politik. Wenn die Zivildienstpolitik der Bundesregierung Mängel aufweise, dann sei das Parlament als Kontrollorgan gefordert. Für die Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit einer Gesetzesnovelle sei es irrelevant, wie diese von der Exekutive umgesetzt werde, so der Verfassungsrichter und ehemalige SPD-Parlamentarier Martin Hirsch in seinem abweichenden Votum<sup>180</sup>. Noch dazu basierten die Karlsruher Entscheidungen zu einem Teil auf Prognosen. Damit habe sich das oberste Gericht in den Bereich der „Prophezeiungen“ begeben, wie ein anderer Kritiker vermerkte<sup>181</sup>.

Auch das zentrale Argument der Bundesverfassungsrichter, der Gleichheitsgrundsatz werde durch die Novelle verletzt, wollten die Kritiker des Urteils nicht gelten lassen. Gleichbehandlung sei zwar ebenfalls in den Grundrechten garantiert. Die von Karlsruhe daraus abgeleiteten Folgerungen seien jedoch falsch. Eine „staatsbürgerliche Pflichtengleichheit in Gestalt der Wehrgerechtigkeit“ könne es schon allein deswegen nicht geben, weil „Wehrgerechtigkeit“ keinen Verfassungsrang besitze, ja nicht einmal einen „erkennbaren rechtlichen Inhalt“ habe. Wehrgerechtigkeit kennzeichne nicht mehr als eine „wehrpolitische Zielvorstellung“<sup>182</sup>. Anstatt mit diesem Begriff zu operieren, wäre es zumindest „rechtssystematisch besser gewesen, wenn Karlsruhe das Argument, das Gleichheitspostulat werde verletzt, stärker gemacht hätte“<sup>183</sup>.

Aber selbst dann noch gebe der Verweis auf das Gleichheitspostulat nicht das Recht, die Postkartennovelle als verfassungswidrig zu erklären. Karlsruhe „vergleicht hier [...] ungleiche, durch das Grundgesetz selbst voneinander getrennte Sachverhalte“, schrieb Wilfried Berg, heute Lehrstuhlinhaber für Öffentliches Recht in Bayreuth<sup>184</sup>. Nachdem Verweigerer aus Gewissensgründen überhaupt nicht unter die Wehrpflicht fielen, sondern gerade von dieser Pflicht ausgenommen würden, sei es irrelevant, ob diese im gleichen Grad zur Ableistung des Ersatzdienstes herangezogen würden oder ähnlichen Belastungen unterlägen wie die Wehrdienstleistenden beim Militär. Ein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz liege allein dann vor, wenn nicht alle Zivildienstpflichtigen in gleichem Umfang zum Zivildienst herangezogen würden.

Schließlich weise das Urteil eine besorgniserregende politische Tendenz auf: Die Karlsruher Richter verstünden sich als „staatspolitische Reserve“, die die

<sup>178</sup> Dörig, Wehrgerechtigkeit, S. 101; Berg, Das Grundrecht, S. 600.

<sup>179</sup> Vgl. Krölls, Kriegsdienstverweigerung. Das unbequeme Grundrecht, S. 258.

<sup>180</sup> Vgl. Martin Hirsch in: BVerfGE 48, 127, Urteilsbegründung, Abs. 132.

<sup>181</sup> So Kalkbrenner, zit. nach Krölls, Kriegsdienstverweigerung. Das unbequeme Grundrecht, S. 257.

<sup>182</sup> Ipsen, Wehrdienst, S.155.

<sup>183</sup> Ebenda.

<sup>184</sup> Berg, Grundrecht, S. 603.

„Interessen des Staates gegebenenfalls auch gegen einen zu rücksichtsvollen Gesetzgeber“ zu schützen gedenke. Erst von dieser „ausgeprägt etatistischen Position“ aus finde der Senat „zur individualrechtlichen Seite“ der Kriegsdienstverweigerung<sup>185</sup>. Das Recht auf Verweigerung verkomme damit zu einem „Ausnahmerecht“<sup>186</sup>.

Das genaue Gegenteil sei jedoch der Fall: Weil das entsprechende Recht 1949 in den Grundrechtskatalog aufgenommen wurde, rangiere die Gewissensentscheidung des Einzelnen vor dem Existenzprinzip des Staates<sup>187</sup>. Eine Güterabwägung zwischen den Erfordernissen der Landesverteidigung und dem Recht auf Kriegsdienstverweigerung sei deshalb unzulässig<sup>188</sup>. Das habe der Staat zu respektieren, auch wenn die Situation „unbequem“ sei. Der unbedingte Schutz des Gewissens vor allen staatlichen Zweckerwägungen entspreche nun einmal dem „Menschenbild des Grundgesetzes“. Es gebe keine „Staatsraison“ mehr in der Bonner Verfassung<sup>189</sup>. Das Karlsruher Urteil müsse deshalb als „bedenklicher Fehlgriff gelten, der sich über Wortlaut, Sinn und Regelungszusammenhang“ des Rechts auf Kriegsdienstverweigerung hinwegsetze, so das vernichtende Abschlussfazit von Jörn Ipsen<sup>190</sup>.

Noch schärfere Töne fanden Gruppierungen im linken politischen Spektrum für das Karlsruher Urteil von 1978. Die Jungdemokraten beispielsweise bezeichneten es als „Rückschritt in finstere Inquisitionszeiten“ und forderten die „Entmythologisierung des Karlsruher Götterrates“<sup>191</sup>. Helga Schuchardt bezichtigte in ihrem Verdikt das Bundesverfassungsgericht gar, sich als eine Art „zweite Gesetzgebung oder Überregierung“ zu verstehen<sup>192</sup>. Die Kritik machte nicht einmal vor verbalen Ausfällen Halt. So sprach der Liedermacher Franz Josef Degenhardt nach der Urteilsverkündung von den „schwarz-braunen Richtern in ihren roten Roben“<sup>193</sup>.

Viele der unmittelbar Betroffenen beließen es nicht bei verbaler Kritik: Noch vor Urteilsverkündung legten mehrere tausend Zivildienstleistende aus Protest gegen das zu erwartende Urteil ihre Arbeit nieder. Diese ungesetzlichen Streiks gerieten zu den größten in der Geschichte des Dienstes. Nach Eigenaussagen demonstrierten Ende Januar 1978 15.000 streikende Zivildienstleistende und Sympathisanten<sup>194</sup>, und im April legten noch einmal ca. 2.000 Zivildienstlei-

<sup>185</sup> Ipsen, Wehrdienst, S. 157; Eckertz, Kriegsdienstverweigerung, S. 47.

<sup>186</sup> Martin Hirsch in: BVerfGE 48, 127, Urteilsbegründung, Abs. 116.

<sup>187</sup> Vgl. Ulrich Daum, Grundsatzurteile zur Kriegsdienstverweigerung, *Olching* 21981, S. 21f.

<sup>188</sup> Vgl. Dörig, Wehrgerechtigkeit, S. 96. Zustimmung Berg, *Grundrecht*, S. 592.

<sup>189</sup> Martin Hirsch in: BVerfGE 48, 127, Urteilsbegründung, Abs. 120 und 131.

<sup>190</sup> Ipsen, Wehrdienst, S. 156.

<sup>191</sup> Flugblatt der Jungdemokraten, Kreisverband Freiburg von 1978, in: *ASB*, 4.1.3; vgl. auch Richard Häußler, *Der Konflikt zwischen Bundesverfassungsgericht und politischer Führung. Ein Beitrag zur Geschichte und Rechtsstellung des Bundesverfassungsgericht*, Berlin 1994, S. 70.

<sup>192</sup> Pressemitteilung „Karlsruhe, Leber und Iven“ von Irma Tübler, 19. 12. 1977, in: *ACDP*, I-239-025/1.

<sup>193</sup> So in der Einleitung zu seinem Lied „Die Befragung eines Kriegsdienstverweigerers“: *Doppel LP „Liederbuch. Von damals und von dieser Zeit“* von Franz Josef Degenhardt, Polyphon 1978.

<sup>194</sup> Flugblatt der Selbstorganisation der Zivildienstleistenden in Freiburg, Februar 1978, in: *ASB*, 4.1.3.

stende die Arbeit nieder. Das Bundesamt für den Zivildienst leitete hierauf 1.500 Disziplinarverfahren ein<sup>195</sup>. Die Wogen glätteten sich danach zwar relativ rasch. Was bei vielen Kriegsdienstverweigerern jedoch blieb, war das bittere Gefühl, dass die sozialliberale Koalition die Reform des Anerkennungsverfahrens nie wirklich gewollt habe<sup>196</sup>.

## 6. Ausblick und Fazit

Die faktische Abschaffung des Prüfungsverfahrens, um das zahlreiche gesellschaftliche Gruppierungen, Bundesregierung, Regierungsfractionen und Opposition über Jahre so hart gerungen hatten, bis das Bundesverfassungsgericht 1978 der sozialliberalen Reforminitiative ein jähes Ende setzte, wurde nur kurze Zeit später doch noch Realität. Allerdings war es nicht mehr die längst an ihr Ende angelangte sozialliberale Koalition, sondern die neue Regierung Kohl/Genscher, die das Prüfungsverfahren im Jahr 1984 zuerst auf Zeit, dann unbefristet aussetzte. Kurioserweise bediente sich die neue Regierung dabei weitestgehend der von ihr jahrelang bekämpften Gesetzesvorlage von SPD und FDP. Damit erwies sich die neue Regierung als wahrer Nachlassverwalter der sozialliberalen Koalition. Den Anstieg der Verweigererzahlen vermochte aber auch die zeitgleiche Verlängerung des Zivildienstes um ein Drittel gegenüber der Wehrdienstzeit nur kurzfristig zu drosseln; nach einem jähen Absturz kurz nach Inkrafttreten der Reform von 1984 schnellte die Zahl der Verweigerer bereits zum Ende der Dekade wieder steil empor, um in den neunziger Jahren sogar erstmals bei weit über 100.000 pro Jahr zu liegen, wie ein letzter Blick auf die eingangs abgebildete Grafik verrät.

Doch welches abschließende Fazit gilt es für die Reform von 1977 zu ziehen? Die Postkartennovelle war keine im Zeichen der Liberalisierung von Staat und Gesellschaft stehende Reform, nichts ist hier zu spüren vom oft bemühten „sozialliberalen Aufbruch“. Auch wenn die gescheiterte Novelle sich *funktional* als „liberalisierend“ für den Großteil der Verweigerer ausgewirkt hätte; sie war letztlich ein technokratisches Gesetzeswerk, das *intentional* Staat und Verwaltung von einem großen, administrative und politische Probleme bereitenden Verfahren entlasten sollte.

Zudem stand das Reformwerk von Anfang an unter einem äußerst starken Vorbehalt. Für die Bundesregierung besaß die Landesverteidigung immer eine wesentlich höhere Bedeutung als das individuelle Grundrecht auf Verweigerung. Der als zentral erachtete Wert der „Sicherheit“ für die Gemeinschaft musste garantiert sein, dann erst konnte an eine „Entbürokratisierung“ des Prüfungsverfahrens gedacht werden. Wäre der Bestand der Bundeswehr bedroht gewesen, hätte es der Bundesregierung sogar anheim gestanden, das alte Verfahren wieder in Kraft zu setzen.

<sup>195</sup> Ergebnisniederschrift über die Sitzung des Beirates für den Zivildienst, 20. 4. 1978, S. 8, in: Archiv des Diakonischen Werks in Berlin, HGSt., 8416.

<sup>196</sup> So der EKD-Referent der für Fragen der Kriegsdienstverweigerung nach Gesprächen mit Zivildienstleistenden: Fritz Eitel an Wilkens, 12. 4. 1978, in: EZA, 93/4023.

Viel gravierender ist jedoch, dass die Entbürokratisierung des Rechts auf Verweigerung nicht die ausschließliche Zielsetzung dieser Reform war. Bei dem Gesetzeswerk von 1977 handelte es sich vielmehr *auch* um den Versuch eines gesellschaftspolitischen Gegensteuerns: Die seit 1968 stark im Steigen begriffene Verweigererzahl sollte durch die abschreckende zeitliche Verlängerung des Zivildienstes wieder nach unten korrigiert werden. Anhand der höchst umstrittenen Postkartennovelle lassen sich deshalb nicht nur die verfassungsrechtlichen und parlamentarischen Grenzen der sozialliberalen Reformmöglichkeiten beispielhaft ausloten. In den Blick gerät zudem, dass auch die *Bereitschaft* der Regierungen Brandt und Schmidt zu weitreichenden gesellschaftspolitischen Veränderungen deutliche Grenzen kannte.

Die Reform fügt sich also nicht so recht ein in das zur Zeit entstehende Geschichtsbild von der „Fundamentalliberalisierung“ der westdeutschen Gesellschaft. Will man Ulrich Herbert Glauben schenken, dann setzte Ende der fünfziger Jahre ein Prozess tiefgreifender Umorientierungen hin zu mehr Partizipation und Pluralität und zum Abbau autoritärer Strukturen ein, der zu Beginn der siebziger Jahre seinen Höhepunkt erreichte und erst in den neunziger Jahren auslief<sup>197</sup>. Stellt nun die Postkartennovelle, mit deren Planung ja bereits Ende der sechziger Jahre begonnen worden war, die Ausnahme von der Regel dar? Oder kam es nicht auch auf anderen Politikfeldern zu ähnlichen Abwehrreaktionen<sup>198</sup>, zu einem „conservative backlash“, wie in der amerikanischen Forschung seit einiger Zeit behauptet wird<sup>199</sup>? Welche Rolle spielte dabei die studentische Revolte<sup>200</sup>? Deren Zielsetzung bestand ja gerade darin, durch Provokation den Staat zu repressiven Gegenmaßnahmen zu veranlassen, die den vermeintlich faschistoiden Charakter des „Systems“ bloßlegen sollten<sup>201</sup>. Die Beachtung dieser Fragen bei künftigen Forschungsvorhaben dürfte vielleicht zu einer differenzierteren Sicht auf die „Reformzeit des Erfolgsmodells BRD“ führen<sup>202</sup>.

<sup>197</sup> Vgl. Ulrich Herbert, Liberalisierung als Lernprozess. Die Bundesrepublik in der deutschen Geschichte. Eine Skizze, in: Wandlungsprozesse in Westdeutschland. Belastung, Integration, Liberalisierung 1945–1980, hrsg. von Ulrich Herbert, Göttingen 2002, S. 7–49, hier S. 12 u. S. 14. Die Definition des Begriffs „Liberalisierung“ weist zudem Schwächen auf. Gerade nicht enthalten ist der Aspekt „Stärkung der Individualrechte gegenüber dem Staat“, obwohl einige der Einzelbeiträge dieses Sammelbands genau das zum Thema haben.

<sup>198</sup> Vgl. Detlef Bald, Bundeswehr und gesellschaftlicher Aufbruch 1968. Die Widerstände des Militärs in Unna gegen die Demokratisierung, in: Westfälische Forschungen 48 (1998), S. 297–309.

<sup>199</sup> Vgl. Jürgen Heideking, Geschichte der USA, Tübingen 21999.

<sup>200</sup> Auf dieses Forschungsdefizit wurde erst jüngst hingewiesen; vgl. Franz-Werner Kersting, Rezension zu: Wandlungsprozesse in Westdeutschland. Belastung, Integration, Liberalisierung 1945–1980, in: <http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/rezensionen/2003-2-183>.

<sup>201</sup> Vgl. Patrick Bernhard, APO an der „Sozialfront“. Die Protestbewegung und der Zivildienst für Kriegsdienstverweigerer, in: Revue d'Allemagne 35 (2003), S. 199–215.

<sup>202</sup> So der Titel einer jüngst veranstalteten Konferenz: Die Reformzeit des Erfolgsmodells BRD. Loccumer Protokolle 2004 (wie Anm. 14).