

## Betr. Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes für den Notstandsfall

DER BUNDESMINISTER DES INNERN

An die  
Redaktion der Gewerkschaftlichen  
Monatshefte  
Köln-Deutz  
Deutz-Kalker Straße 46/48

*Betr.:* Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes für den Notstandsfall.  
*Bezug:* Veröffentlichung „Zur Problematik der Notstandsgesetzgebung“ von Jürgen Seifert.

Sehr geehrte Herren!

In der Nr. 2 der Gewerkschaftlichen Monatshefte (Februar 1963 S. 75 ff.) haben Sie einen Aufsatz von Jürgen Seifert über das Thema „Zur Problematik der Notstandsgesetzgebung“, veröffentlicht, der zum Teil eine unberechtigte Kritik an dem Regierungsentwurf einer Grundgesetzergänzung für den Notstandsfall übt und eine Reihe von Unrichtigkeiten enthält. Ich darf in meinen folgenden Ausführungen auf einige besonders der Richtigstellung bedürftige Ausführungen dieses Aufsatzes eingehen.

### I.

1. Der Abschnitt „Der Geist des Entwurfs“ beschäftigt sich u. a. mit dem Art. 115 a Abs. 2 Buchst. d des Entwurfs, wonach für die Dauer des Zustandes der äußeren Gefahr für Freiheitsentziehungen von Art. 104 Abs. 2 und 3 GG abweichende Fristen festgesetzt werden können, die jedoch die Dauer einer Woche nicht überschreiten *sollen*. An diese Regelung wird der Verdacht geknüpft, daß die Bundesregierung daran denkt, „mißliebige Personen“ in Lager zu stecken, die nichts anderes als Konzentrationslager seien.

Eine solche Unterstellung muß entschieden zurückgewiesen werden. Durch die erwähnte Regelung soll einzig und allein bestimmten Ausnahmesituationen im Zustand der äußeren Gefahr Rechnung getragen werden. In solchen Fällen wird es oft unmöglich sein, die im Art. 104 Abs. 2 Satz 3 festgesetzten Fristen einzuhalten. Durch die Soll-Vorschrift in Art. 115 b Abs. 2 Buchst. d kommt der Wille des Verfassungsgesetzgebers, eine Verlängerung der Fristen über eine Woche hinaus nach Möglichkeit zu verhindern, hinreichend klar zum Ausdruck. Eine Muß-Vorschrift an dieser Stelle hätte zwangsläufig zur Folge, daß festgenommene Personen nach Ablauf der Wochenfrist in jedem Fall ohne Rücksicht auf ihre besondere Gefährlichkeit sofort auf freien Fuß gesetzt werden müßten. Das Risiko einer solchen Beeinträchtigung der Abwehrbereitschaft und der Abwehrmaßnahmen kann jedoch nicht in Kauf genommen werden.

2. Die Forderung, daß das Bundesverfassungsgerichtsgesetz während des Zustandes der äußeren und inneren Gefahr überhaupt nicht geändert werden dürfe, ist sachlich nicht gerechtfertigt.

Es ist darauf hinzuweisen, daß eine Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes durch einfaches Gesetz erfolgen kann und demnach auch heute — ohne Grundgesetzergänzung — jederzeit möglich ist. Es besteht keine Veranlassung, diese Befugnis dem

*Parlament* in Notstandssituationen zu nehmen. Geboten erscheint lediglich ein verfassungsrechtliches Verbot, das BVerfGG durch *Notgesetz oder Notverordnung* abzuändern. Dem ist jedoch in Art. 115 e Rechnung getragen.

3. Es kann auch nicht für bedenklich angesehen werden, daß der Entwurf keine Immunität für die Verfassungsrichter vorsieht.

Eine Immunität der Richter ist dem Grundgesetz fremd. Es besteht keine Veranlassung, eine solche in Notstandszeiten einzuführen. Im übrigen stellt der Abs. 2 des Art. 115 e sicher, daß die verfassungsmäßige Stellung und die Erfüllung der verfassungsmäßigen Aufgaben des BVerfG und seiner Richter nicht beeinträchtigt werden dürfen. Eine solche Beeinträchtigung ist — auch wenn sie durch Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes im normalen Gesetzgebungswege versucht werden sollte — unzulässig.

4. Völlig unsachlich ist die Bemerkung des Autors, in der Begründung sei im Sinne einer „völkischen Terminologie“ von Stämmen die Rede.

Richtig ist, daß in der Begründung von der „Mannigfaltigkeit der Stämme und Landschaften“ gesprochen wird. Dadurch soll zum Ausdruck gebracht werden, daß die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes, die diese Mannigfaltigkeit schützt, in Normalzeiten ihren guten Sinn hat, in außergewöhnlichen Lagen aber einer Anpassung an die veränderten Verhältnisse bedarf. Auch die Weimarer Reichsverfassung, der wohl schwerlich eine „völkische Terminologie“ vorgeworfen werden kann, spricht von „Stämmen“, und zwar sogar an einer so hervorgehobenen Stelle wie in ihrer Präambel.

5. Ungerechtfertigt ist auch der Vorwurf, die Begründung des Entwurfs erinnere an dieser Stelle an die verhängnisvolle Formel (des Dritten Reiches) „Du bist nichts, Dein Volk ist alles!“

Wie die Ausführungen in der Begründung wirklich gemeint und vernünftigerweise aufzufassen sind, ergibt sich klar und deutlich, wenn nicht einzelne Worte willkürlich aus dem Zusammenhang gerissen und sinnentstellend kommentiert, sondern die Darlegungen vollständig und im Zusammenhang gelesen werden. Die mit diesem Vorwurf bedachte Stelle lautet nämlich: „Kommt es unter normalen Verhältnissen darauf an, die Freiheit des Einzelnen vor einem Zuviel an Staatsgewalt zu schützen und die Mannigfaltigkeit der Stämme und Landschaften vor einem Übermaß an Vereinheitlichung zu bewahren, so kann in außergewöhnlicher Lage gerade umgekehrt zwingend geboten sein, die Staatsgewalt zu stärken und zusammenzufassen.“ Dies geschieht allein zu dem Zweck, die freiheitlich-demokratische Grundordnung und den Bundesstaat zu erhalten und damit auch dem Einzelnen seine Freiheit und den einzelnen Teilen der Bevölkerung ihr Eigenleben *auf die Dauer* zu bewahren.

6. Ungerechtfertigt sind ferner die Folgerungen, die der Autor im Zusammenhang mit dem grundsätzlichen „Nein“ der Gewerkschaften zu einer Notstandsregelung aus dem Satz der Begründung des Entwurfs zieht, daß *alle* das Bundesvolk repräsentierenden und unseren Staat tragenden gesellschaftlichen und politischen Zusammenschlüsse zu der Erkenntnis gekommen seien, das Grundgesetz bedürfe *einer Ergänzung*.

Es ist festzustellen, daß hieraus schon deshalb nicht auf eine die Gewerkschaften abwertende Einstellung der Bundesregierung geschlossen werden kann, weil bei der Neueinbringung des Regierungsentwurfs — der dem Kabinett bereits im Frühjahr 1962 zur Beschlußfassung vorgelegt wurde und gegenüber der in der 3. Wahlperiode eingebrachten Vorlage wesentliche Änderungen enthielt und auch den Wünschen der parlamentarischen Opposition weitgehend Rechnung trug — davon ausgegangen werden konnte, daß auch die Gewerkschaften eine Ergänzung des Grundgesetzes grundsätzlich billigen würden. Daß die Bundesregierung die Gewerkschaften als einen Ordnungsfaktor innerhalb des staatlichen Lebens der Bundesrepublik anerkennt, dürfte angesichts ihrer sozialpoliti-

schen Grundkonzeption und ihrer gesetzgeberischen Vorhaben kaum ernstlich in Zweifel gezogen werden können.

## II.

1. Die Einwände betr. die Regelung des inneren Notstandes befassen sich in erster Linie und in sehr ausführlicher Weise mit dem Streikrecht.

Demgegenüber ist festzustellen, daß der Entwurf — wie unten noch dargelegt wird — keineswegs beabsichtigt, das Streikrecht einzuschränken.

2. Unrichtig ist die Behauptung, die Regelung des Katastrophenzustandes sei so formuliert, daß auf dem Umweg über diese Bestimmung die Bundesregierung nahezu unbeschränkte Vollmachten zum Eingriff in gewerkschaftliche Rechte erhalte.

Richtig ist, daß die Vorschrift des Art. 115 m ausschließlich dazu dient, Gefahren zu begegnen, die Leib oder Leben der Bevölkerung, insbesondere durch eine Naturkatastrophe, ernstlich und unmittelbar bedrohen. Es ist in ihr nichts enthalten, was das Streikrecht über die bereits heute nach dem Grundgesetz zulässigen Einschränkungen hinaus beeinträchtigen könnte.

## III.

1. In seinem Abschnitt über den „äußeren Notstand“ befaßt sich der Aufsatz in erster Linie mit der vorgesehenen zusätzlichen Einschränkung von Grundrechten, die nach Auffassung des Autors nicht zugelassen werden kann.

Auf die zusätzliche Einschränkung von bestimmten Grundrechten kann jedoch im Notstandsfalle nicht verzichtet werden. In der Begründung des Entwurfs (S. 10) ist ausführlich dargelegt, warum es im Falle des Zustands der äußeren Gefahr u. U. einer solchen Einschränkung von Grundrechten bedarf. Daß auch derartige Maßnahmen unter dem verfassungsrechtlichen Gebot der Verhältnismäßigkeit des Mittels stehen, ergibt sich eindeutig aus Art. 115 a Abs. 5 Satz 2 des Entwurfs. Darüber hinaus hat die Bundesregierung dem Änderungsvorschlag des Bundesrates, durch den dieses Gebot noch verdeutlicht werden soll, zugestimmt.

2. Abzulehnen ist auch die Auffassung, daß die Nichterwähnung des Art. 9 Abs. 3 (Koalitionsfreiheit) nicht ausreiche, um die *Gewerkschaftsbewegung* ausreichend zu schützen.

Richtig ist, daß das Recht auf Koalitionsfreiheit nach Art. 9 Abs. 3 GG den Bestand und die wesensgemäße Betätigung der Gewerkschaften und damit nach einer zwar nicht unbestrittenen, sich aber mehr und mehr durchsetzenden Auffassung auch das Streikrecht gewährleistet. Diese Gewährleistung schließt zwar nicht jeden auf gesetzlicher Grundlage beruhenden Eingriff des Staates aus, Eingriffe dieser Art finden aber jeweils an der Wesensgehaltsschranke des Art. 19 Abs. 2 GG ihre Grenze und müssen im übrigen dem Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit des Mittels entsprechen. Da Art. 9 Abs. 3 GG in der Regierungsvorlage nicht als zusätzlich einschränkbar erwähnt ist, wird auch während eines Zustandes der äußeren oder inneren Gefahr an diesem Rechtszustand nichts geändert. Es besteht aber auch keine Veranlassung, die Rechte der Gewerkschaften im Zustand der äußeren oder inneren Gefahr darüber hinaus zu erweitern.

3. Unzutreffend ist ferner die Auffassung, die in Art. 115 b Abs. 2 Buchst. b) vorgesehene Möglichkeit zur Einschränkung des Art. 12 Abs. 2 und 3 Satz 1 GG sei Voraussetzung für den Erlass eines Zivildienstgesetzes.

Richtig ist, daß der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf eines Zivildienstgesetzes (Bundestags-Drucks. IV/450) mit Art. 12 Abs. 2 GG in der gegenwärtigen Fassung vereinbar ist, da er lediglich eine herkömmliche allgemeine, für alle gleiche öffent-

liche Dienstleistungspflicht vorsieht. Dies ist im allgemeinen Teil der Begründung des näheren dargelegt worden (a.a.O. S. 19). Der Erlaß des Zivildienstgesetzes ist auch nicht von einer Änderung des Art. 12 Abs. 3 Satz 1 GG abhängig. Diese Bestimmung hat nur zur Folge, daß Frauen zu zivilen Dienstleistungen im Verband der Streitkräfte nach dem Zivildienstgesetz nicht herangezogen werden können. Darauf ist schon in der Einzelbegründung zu § 3 des Entwurfs hingewiesen.

Es trifft allerdings zu, daß bei einer Heranziehung auf Grund des Zivildienstgesetzes keine Streikmöglichkeit besteht. Dies ergibt sich bereits aus Art. 12 Abs. 2, der in dem dort bestimmten und vom Zivildienstgesetz eingehaltenen Rahmen Dienstleistungspflichten ausdrücklich zuläßt und damit die Verweigerung solcher Dienste ausschließt. Das Zivildienstgesetz läßt Heranziehung jedoch nur zur Erfüllung lebens- und verteidigungswichtiger Aufgaben im Verteidigungsfall oder in einer voraufgehenden Zeit akuter internationaler Spannungen, also zur Verteidigung unserer demokratischen Freiheiten nach außen zu und auch nur dann, wenn diese Aufgaben nicht durch Freiwillige oder mit Hilfe des freien Arbeitsmarktes bewältigt werden können (§§ 2 bis 4 des Entwurfs). Der Gesetzentwurf enthält demgemäß keineswegs eine Tendenz zur „Ausschaltung der Gewerkschaften“. Es muß auch hervorgehoben werden, daß Länder mit alten demokratischen Traditionen wie Großbritannien, Schweden und die Schweiz während des letzten Weltkrieges ähnliche Regelungen hatten.

4. In dem Aufsatz wird ferner auf die große Gefahr der Regelung des Art. 115 a Abs. 1 hingewiesen, wonach der äußere Notstand bereits im sog. „Spannungszustand“ — und zwar bei „Gefahr im Verzuge“ auch durch den Bundespräsidenten — erklärt werden kann.

Hervorzuheben ist, daß diese Problematik nicht mit der Spiegelaktion, bei der es in erster Linie um strafrechtliche und strafprozessuale Fragen ging, in Zusammenhang gebracht werden kann, wie dies der Autor versucht. Es wird in den Ausführungen ferner versäumt, auf die Sicherungsklausel hinzuweisen, die dieser Bestimmung gegenüberstehen (grundsätzliche Beibehaltung des Rechtsetzungsmonopols der Organe der Gesetzgebung auch in Notzeiten, weitgehendes automatisches Außerkrafttreten von Notrechtsvorschriften, jederzeitige Aufhebbarkeit des Zustandes der äußeren Gefahr und der auf seiner Grundlage getroffenen Maßnahmen durch die gesetzgebenden Organe). Im übrigen wäre es jedoch nicht zu verantworten, bei Unmöglichkeit des Zusammentritts oder der rechtzeitigen Beschlußfassung des Bundestages und des Bundesrates oder des Ausschusses die Dinge ihren Lauf nehmen zu lassen. Als äußerste Möglichkeit muß daher auch die Feststellung des Zustandes der äußeren Gefahr durch das höchste Staatsorgan, den Bundespräsidenten, vorgesehen werden.

5. Es stellt auch keine sachliche Erörterung der Problematik dar, wenn die Regelung des Art. 115 h (automatischer Eintritt des Verteidigungsfalles und des Notstandsfalles) mit dem Hinweis auf die „Gleiwitz-Aktion“ des zweiten Weltkrieges als eine sog. „Gleiwitz-Klausel“ abgetan wird.

Es ist daran festzuhalten, daß in einer Zeit der Machtblöcke, in der Atomschläge überraschend ausgelöst werden können, militärische Überraschungssituationen dieser Art vom Gesetzgeber auch einkalkuliert werden müssen. Die Begründung (S. 13) sagt im übrigen mit aller Deutlichkeit, daß die vorgesehene Regelung nur solche Überraschungsangriffe mit nuklearen Waffen im Auge hat. Welchen Sinn die Erwähnung der sog. „Gleiwitz-Aktion“ in diesem Zusammenhang haben soll, ist nicht begreiflich.

Die vorstehenden Ausführungen setzen sich mit den Hauptargumenten Seiferts kritisch auseinander. Ich wäre Ihnen sehr verbunden, wenn Sie sich bereit finden könnten, diese Erwiderung ebenfalls in Ihrer Zeitschrift zu veröffentlichen.

Im Auftrag  
Dr. Lechner