

Unsere künftige Notstandsverfassung — Darstellung und Kritik

„Notstandsgegner sind wir alle.“
Fritz Erler am 16. Juni 1965 im Bundestag

Bis zur Stunde vermag niemand zu sagen, wie die künftige Notstandsverfassung der Bundesrepublik im einzelnen aussehen wird. Nur zweierlei ist so gut wie sicher: Es wird eine Notstandsverfassung, es wird aber keine Neuauflage des Artikels 48 der Weimarer Verfassung geben. Es ist müßig, darüber zu streiten, ob und inwieweit der *Schrödersche* Notstandsentwurf von 1960¹⁾ oder der *Höcherlsche* Entwurf von 1963²⁾ Elemente enthielten, die zur Besorgnis berechtigten, unsere freiheitlich-demokratische Grundordnung könnte ausgehöhlt oder gar außer Kraft gesetzt werden. Denn keiner dieser Entwürfe besitzt mehr irgendeine politische Realität, es sei denn als Nachschlagewerk über ehemalige (aber nicht verwirklichte) Regierungsabsichten.

Was seit dem 14. Juni 1965 auf dem Tische liegt und alle Chancen hat, in seiner Grundstruktur — wenn auch nicht in allen Einzelheiten — vom kommenden Bundestag verwirklicht zu werden, ist die Konzeption des Rechtsausschusses des vierten Bundestages³⁾. Diese Konzeption — und nicht die Schrödersche oder Höcherlsche — stand in den beiden Notstandsdebatten des Bundestages am 16. und 24. Juni 1965 auf der Tagesordnung.

Auch diese Konzeption begegnet immer noch Bedenken und ernsten Besorgnissen in vielerlei Hinsicht. In einem Punkt jedoch — dem Hauptpunkt — muß selbst der kritische Beobachter einräumen: zu einer kalten Machtergreifung der Exekutive, zu einer Rückstufung des mit Grundrechten ausgestatteten Staatsbürgers auf den Status eines rechtlosen Untertans eignet sie sich nicht. Wer immer das tun wollte, wird — vorausgesetzt, er könnte es — sich ganz klar außerhalb der Legalität stellen müssen. Insofern wird sich durch die Verabschiedung der Notstandsverfassung nichts gegenüber dem geltenden Recht ändern.

I

Wer immer an eine ernste Bestandsaufnahme der Notstandskonzeption des Rechtsausschusses geht, muß von den vorgegebenen Realitäten ausgehen. Insofern ist es schon unrichtig, von der Neueinführung einer Notstandsverfassung zu sprechen, denn wir haben bereits eine, und zwar die denkbar schlechteste. In Artikel 5 Absatz 2 des Deutschlandvertrages⁴⁾ haben sich die drei Alliierten gewisse Rechte aus der Besatzungszeit vorbehalten, die zwar dem Wortlaut nach sich nur auf den „Schutz und die Sicherheit der stationierten Streitkräfte“ beziehen, in Wirklichkeit aber viel weiter gehen. Diese alliierten Vorbehaltsrechte umfassen auch den Notstandskomplex, gehen aber noch weit darüber hinaus. Das Verständnis über den Gesamtinhalt der alliierten Vorbehaltsrechte ist für das Verständnis des Notstandskomplexes unerlässlich: Die Sozialdemokraten haben erklärt⁵⁾, daß sie einer Notstandsverfassung nur zustimmen werden, wenn die alliierten Vorbehaltsrechte in ihrer Gesamtheit und gleichzeitig abgelöst werden. Die Zustimmung der Sozialdemokraten ist aber unerlässlich, weil sonst die für eine Verfassungsänderung

1) Dritte Wahlperiode des Bundestages, Drucksache (Drs.) 1800.

2) Drs. IV/891.

3) Schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses: A. Bericht des Abgeordneten Benda — im folgenden als „Schriftlicher Bericht“ zitiert — 2» Drs. IV/3494; B. Antrag des Ausschusses — enthält die formulierten Grundgesetzänderungen, im folgenden als Entwurf (Entw.) zitiert — Drs. IV/3494.

4) Bundesgesetzblatt II 1955 S. 305.

5) Vor allem in der bekannten Saarbrücker EntschlieÙung vom 29. Mai 1965.

erforderliche Zweidrittelmehrheit im Bundestag fehlt. Somit bilden die alliierten Vorbehaltsrechte — bzw. ihre Ablösung — mit der geplanten Notstandsverfassung ein unauflösbares Junktim.

Bis zum 24. Juni 1965 hatte jeder sachverständige Kenner der Materie angenommen, daß die alliierten Vorbehaltsrechte nach Artikel 5 Absatz 2 des Deutschlandvertrages aus zwei Komplexen bestehen, die zwar nicht aus dem Text des Artikels 5 Absatz 2, wohl aber aus mehreren amtlichen Schriftstücken ⁶⁾ zu entnehmen sind:

1. die Notstands- oder Krisenrechte, die erst im Falle einer Notstands- oder Krisenlage aufleben;
2. die Befugnisse zur Post- und Fernsprechkontrolle sowohl in Normalzeiten als auch in Notstandszeiten; diese Rechte werden also tagtäglich ausgeübt.

Am Nachmittag des 24. Juni wurde der aufmerksame Zuhörer der Bundestagsdebatte vom Bundesinnenminister *Höcherl* — fast so nebenbei — dahingehend belehrt, daß es da noch einen weiteren Komplex gibt, den er mit „Vorbehalt für Eingriffe im strategischen Bereich“ definierte. ⁷⁾ Was es mit dem auf sich hat, ist nur wenigen Geheimnisträgern auf deutscher und alliierter Seite bekannt. Jedenfalls handelt es sich hier nicht lediglich um „Strategie“ im militärisch-technischen Sinne, denn dann bedürfte es hier keines Gesetzes zwecks Ablösung alliierter Rechte; vielmehr handelt es sich ganz offenbar um eine bewußt ungenaue Umschreibung von weitergehenden alliierten Eingriffsrechten in gewisse Grundrechte, die mit der Post-, Telefon- und Fernschreibkontrolle in Zusammenhang stehen.

Man sieht also: in ihrer Weite und Unbestimmtheit stehen die alliierten Vorbehaltsrechte in nichts dem Artikel 48 der Weimarer Verfassung nach; aus ihrem Text ist überhaupt nicht zu entnehmen, wie weit ihr sachlicher Inhalt reicht. Hinzu kommt, daß das Ob und das Wie ihrer Ausübung keinerlei gerichtlicher Kontrolle unterliegt. Wahrscheinlich die schlechtest denkbare Notstandsverfassung.

Jedenfalls ist festzuhalten: Zur Ablösung der alliierten Vorbehaltsrechte in ihrer Gesamtheit ist nicht nur die Regelung des eigentlichen Notstandskomplexes, sondern auch des Problems der Post-, Telefon- und Fernschreibüberwachung erforderlich; letzteres bildet somit mit dem Notstandskomplex — bildlich gesprochen — ein, einheitliches Paket, das nach dem Willen der SPD nicht aufgeschnürt werden darf.

Wie die Regelung bei der Ablösung der alliierten Rechte auf dem Gebiet der Post- und Fernmeldekontrolle aussehen wird, kann heute noch nicht gesagt werden. Es existieren zwar hierüber zwei Gesetzentwürfe der Bundesregierung ⁸⁾, die aber nicht beraten wurden. Vielmehr wird von Regierungsseite gesagt, daß diese ihre eigenen Gesetzentwürfe unzulänglich seien. Der Vorsitzende des Bundesverteidigungsrates, Bundesminister *Krone*, hat in einem streng geheimen Schreiben an wenige privilegierte Abgeordnete der drei Bundestagsfraktionen eine detaillierte Neuregelung gegenüber den Regierungsentwürfen zu Papier gebracht; hierüber wurde ein ganzes Jahr mit diesen Abgeordneten verhandelt.

Sowohl der Inhalt des Kroneschen Schreibens als auch das hier eingeschlagene Verfahren begegnet den ernstesten Besorgnissen: Es geht hier um nichts Geringeres als um Gesetzentwürfe, die die Änderung des Grundgesetzes und die Einschränkung von Grundrechten ⁹⁾ betreffen. Neben einem offenen gibt es hier nun auch einen streng geheimen

⁶⁾ Bericht der 69. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 24. Februar 1955 Anlage 5 S. 3597/98 und S. 3519/20; Drs. IV/2633, S. 3 vor allem Drs. IV/2634, S. 4/5.

⁷⁾ Siehe Bericht der 192. Sitzung, S. 9743.

⁸⁾ Drs. IV/2633 und IV/2634.

⁹⁾ Übrigens nicht nur das Grundrecht über das Post- und Fernmeldegeheimnis (Art. 10 GG); vielmehr sollen für den Bereich der Nachrichtenkontrolle schon nach den nicht-geheimen Gesetzentwürfen gleich zwei weitere Grundrechte außer Kraft gesetzt werden: das Recht, gegen jeden Staatsakt die Gerichte anrufen zu können (Art. 19 Abs. 4 GG) und das Recht auf richterliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG).

UNSERE KÜNFTIGE NOTSTANDSVERFASSUNG

Gesetzentwurf, der nur einigen wenigen Mitgliedern der Gesetzgebungskörperschaft zur Kenntnis gebracht — und auch mit diesen beraten worden ist. Also nichts mehr und nichts weniger als zumindest ein geheimes Gesetzgebungsverfahren unter Ausschluß aller verfassungsmäßigen Verfahrensvoraussetzungen für die Gesetzgebung. Das sind keine nur „Formalien“, wie es Herr Höcherl am 24. Juni im Bundestag meinte, der sich im übrigen gern auf die Geheimhaltung im Interesse unserer äußeren Sicherheit sowie auf ein angebliches alliiertes Geheimhaltungsbegehren beruft. Für ein geheimes Gesetzgebungsverfahren gibt es aber keinerlei Rechtfertigungsgründe, auch nicht angebliche militärische Sicherheitsinteressen. Was das behauptete alliierte Geheimhaltungsbegehren angeht, so ist hier nachdrücklich auf Artikel 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages hinzuweisen, auf dem die alliierten Rechte beruhen: dort heißt es ausdrücklich, daß die Vorbehaltsrechte „durch die deutsche Gesetzgebung“ abzulösen sind. Eine geheime Gesetzgebung aber gibt es in Frankreich, USA und Großbritannien ebensowenig wie in der Bundesrepublik. Die Öffentlichkeit der Gesetzgebung ist Lebenselixier jeder Demokratie! Schon die Vorstellung, daß Grundgesetzänderungen mit Eingriffsmöglichkeiten in Grundrechte von wenigen privilegierten Geheimnisträgern in der Dunkelkammer beraten oder gar beschlossen werden könnten, erscheint so absurd, daß zur Begründung der Abwegigkeit kein Wort mehr verloren werden muß.

Beruhigend ist nur, daß in dieser Sache noch nichts endgültig beschlossen ist. Jedenfalls wird sich der nächste Bundestag erneut mit dieser Materie zu beschäftigen haben. Ohne eine Regelung dieses Komplexes wird es auch keine Notstandsverfassung geben.

II

Das Kernstück des eigentlichen Notstandskomplexes bildet die Verfassungsänderung bzw. -ergänzung. Ausgangspunkt ist hierbei — wie bereits erwähnt — die Vorlage des Rechtsausschusses des vierten Bundestages¹⁰⁾.

Alle von der Normalsituation unseres täglichen Lebens denkbaren Ausnahmesituationen sollen von dieser Verfassungsänderung erfaßt werden, und zwar:

1. der innere Notstand, unterteilt in die beiden Unterfälle

a) der eigentliche innere Notstand, der dann gegeben ist, wenn „für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes“ eine „Gefahr droht“ (Artikel 91 des Entwurfs - Entw. - der insoweit mit der geltenden Fassung des Grundgesetzes — GG — übereinstimmt);

b) der Katastrophenfall, der dann gegeben ist, wenn „Leib oder Leben der Bevölkerung eines Landes durch eine Naturkatastrophe oder einen anderen besonders schweren Unglücksfall ernstlich und unmittelbar gefährdet sind“ (Art. 91a Entw.).

Bei keinem dieser beiden Notstandsfälle bedarf es besonderer Feststellungen.

2. Der äußere Notstand mit der amtlichen Bezeichnung „Zustand der äußeren Gefahr“ sowie dem unmittelbar zuzuordnende und vorgelagerte Fälle:

a) der Kriegsfall, in dem das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird (Art. 115a, Abs. 1 und Abs. 5 Entw.); hier kann, muß aber nicht eine ausdrückliche Feststellung¹¹⁾ getroffen werden, weil es in einer solchen Situation keinerlei Zweifel über das Bestehen des Notstandes geben kann und weil durch einen blitzartigen Überraschungsangriff — etwa auf die Hauptstadt — alle politischen Körperschaften der Zentrale außer Aktion gesetzt werden können;

10) Vgl. Fußnote 3.

11) Die vielmehr automatisch beim Einsetzen des Angriffs als getroffen gilt (Art. 115 a Abs. 5 Entw.).

b) der verschärfte Spannungszustand, wenn ein Angriff (a) „droht“ (Art. 115a Abs. 1 Entw.); hier bedarf es immer einer ausdrücklichen Feststellung über den Eintritt des Zustandes der äußeren Gefahr.

c) der (noch nicht verschärfte) Spannungszustand, der nirgends näher definiert ist und dann gegeben ist, wenn die Bundesregierung eine in Verteidigungs- oder Zivilschutzgesetzen vorgesehene Feststellung — z. B. über die beschleunigte Herbeiführung der Verteidigungsfähigkeit — trifft, wofür im Regelfall die Billigung des Notparlaments mit einfacher Mehrheit erforderlich ist (Art. 53 a Abs. 3 Satz 1 Entw.). Hierher gehört auch die Mitwirkung der Bundesregierung bei Zustandekommen von NATO-Beschlüssen über die gruppenweise Auslösung bestimmter Alarmstufen — im herkömmlichen Sprachgebrauch die Mobilmachung —: hier ist nur eine „Anhörung“ (also keine Billigung) des Notparlaments erforderlich (Art. 53a Abs. 2. Satz 2 Entw.). Keiner dieser Fälle gehört formaliter nach zum „Zustand der äußeren Gefahr“.

All die aufgeführten Fälle haben gemeinsam, daß sie zu einem (gegenüber der Normal-situation) verstärkten Eingriff in die Grundrechtssphäre des Bürgers führen; ferner ist ihnen mit Ausnahme des Falles 2 c gemeinsam, daß sie zu Kompetenzverschiebungen im Bund-Länder-Verhältnis führen. Im übrigen jedoch sind die Rechtsfolgen der einzelnen Fälle sehr unterschiedlich.

III

Die Regelung des Entwurfs über den inneren Notstand stellt eine erhebliche Weiterentwicklung des geltenden Art. 91 GG dar. In diesem ist lediglich vorgesehen, daß Polizeikräfte zur Bekämpfung des inneren Notstandes¹²⁾ von der Landes- oder Bundesregierung eingesetzt werden können. Der Entwurf sieht darüber hinaus auch einen Einsatz von Bundesgrenzschutz und Bundeswehr vor (Art. 91 Abs. 1 und Abs. 2 Entw.). Sehr bedenklich ist hier das Zustimmungsverfahren geregelt: während die Unterstellung der Bundeswehr unter die Landesregierung zwecks Einsatzes zur Bekämpfung des Notstandes der vorherigen Zustimmung des Bundesrates bedarf, ist eine solche Zustimmung nicht vorgesehen, wenn die Bundesregierung selbst den Grenzschutz oder die Bundeswehr als Polizeikräfte einsetzt. Dieses Fehlen eines Zustimmungserfordernisses ist um so unverständlicher, als bei dem weniger einschneidenden Mittel, nämlich der Unterstellung der Polizeikräfte der Länder unter die Bundesregierung, wenigstens vorgesehen ist, daß der Einsatz auf Verlangen des Bundesrates einzustellen ist. Ein solches nachträgliches Einspruchsrecht des Bundesrates ist aber beim Einsatz von Grenzschutz und Bundeswehr „als Polizeikräfte“ nicht vorgesehen. Auch für den Bundestag ist insoweit weder eine vorherige Zustimmung noch ein nachträgliches Einspruchsrecht statuiert. Es besteht aber die Aussicht, daß dieses lückenhaft geregelte Zustimmungs- bzw. Einspruchsverfahren des Entwurfs in der endgültigen Notstandsverfassung besser geregelt wird, da die Sozialdemokraten hier Änderungswünsche angemeldet haben.

Der Entwurf unterscheidet beim Einsatz der Streitkräfte zwischen einem Einsatz „als Polizeikräfte“ und einem „darüber hinausgehenden Einsatz“. Gedacht ist im letzteren Fall an einen combatantenähnlichen Status in einer bürgerkriegsähnlichen Situation. Hier ist eine vorherige Zustimmung des Bundestages erforderlich, wenn nicht „die Lage unabweisbar einen sofortigen Einsatz dieser Art erfordert“; in diesem Fall hat der Bundestag nur ein nachträgliches Einspruchsrecht.

Zwei wichtige, in der Normalverfassung gesetzlich nicht oder nicht erheblich einschränkbare Grundrechte sollen im inneren Notstand jedweden Einschränkungsmöglichkeiten durch „Rechtsvorschriften, die zur Abwehr der Gefahr erforderlich“ sind, unterworfen werden: das Recht, sich in geschlossenen Räumen jederzeit ohne Anmeldung und

12) Zur Definition des inneren Notstandes vgl. oben II, Fall 1 a.

UNSERE KÜNFTIGE NOTSTANDSVERFASSUNG

Erlaubnis friedlich zu versammeln (Art. 9 Abs. 1 GG) und das Recht auf Freizügigkeit (Art. 11 GG). Diese schon an sich sehr bedenklichen — weil uferlosen — Grundrechtsbeschränkungen werden dadurch noch zweifelhafter, weil nirgends — vor allem auch nicht im schriftlichen Bericht — dargetan ist, warum sie eigentlich notwendig sind.

Eine besonders wichtige Rolle hat bei der Diskussion um die Regelung des inneren Notstandes die Frage des *Streikrechts* eingenommen. Sehr zu Recht: denn es ging um die berechnete Besorgnis, daß unter dem Vorwand eines „inneren Notstandes“ das Streikrecht Schaden erleiden, ja die Ausübung dieses Rechts gewaltsam unterdrückt werden könnte.

Der Entwurf sieht nun in seinem Art. 91 Abs. 6 vor, daß die Bestimmungen über den inneren Notstand „keine Anwendung finden auf Arbeitskämpfe, die zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen von Vereinigungen im Sinne des Artikels 9 Abs. 3 geführt werden“. Damit ist jedenfalls klargestellt, daß der sogenannte arbeitsrechtliche Streik, soweit er von Gewerkschaften geführt wird, kein innerer Notstand sein kann. Offen bleibt hier allerdings, wie der nicht arbeitsrechtliche Streik oder der arbeitsrechtliche, aber sogenannte „wilde“ Streik in bezug auf die Bestimmungen des inneren Notstandes zu behandeln sind¹³⁾. Dahinter steht natürlich die Frage nach der Opportunität und der Legalität eines Streiks als Mittel einer Meinungsäußerung zu einer bestimmten politischen Frage bis hin zur Frage um den politischen Streik. Sehr zu Recht haben hierzu und zur Formulierung des Rechtsausschusses die Sozialdemokraten vorgebracht, daß dieses Problem noch eines eingehenden Durchdenkens bedarf; im Rechtsauschuß jedenfalls ist es nicht ausdiskutiert worden. Ganz unbegründet ist die Hoffnung nicht, daß es in diesem Punkte im nächsten Bundestag gelingen wird, politisches und verfassungsrechtliches Neuland zu betreten: nämlich in der Anerkennung des Streiks auch als mögliches Mittel einer politischen Meinungsäußerung von Verfassungs wegen.

IV

Zur Problematik des äußeren Notstandes leiten die umstrittenen Fragen der *Dienstverpflichtung* über, die oft im Zusammenhang mit dem Streikrecht diskutiert werden. Es geht hier um die Neufassung des Art. 12 GG im Entwurf der Notstandsverfassung sowie um das Zivildienstgesetz, das aber in dieser Legislaturperiode im federführenden Innenausschuß und im Bundestagsplenum nicht beraten wurde.

Alle im Bundestag vertretenen Parteien sind sich darüber einig, daß für den äußeren Notstand Dienstleistungspflichten für den Schutz der Zivilbevölkerung — vor allem wegen der Versorgung mit lebenswichtigen Leistungen — sowie für die Sicherung der Verteidigung auch außerhalb der Bundeswehr erforderlich sind. Meinungsverschiedenheiten zwischen den Koalitionsparteien und der SPD bestehen hier über die rechtliche Ausgestaltung der Dienstleistungspflicht im zivilen (gewerblichen) Bereich: zur Sicherung der Rechte der Arbeitnehmer verlangt die SPD, daß die Ausgestaltung der Dienstleistungspflicht im Einzelfall privatrechtlicher (arbeitsrechtlicher) Natur sein müsse. Die Koalitionsparteien haben sich hier noch nicht zu einer klaren Stellungnahme durchgerungen. In Art. 12 Abs. 2 Entw. ist diese Frage jedenfalls offengelassen und der Entwurf des Zivildienstgesetzes ist nicht beraten worden.

Es geht hier um die Sicherung dafür, daß auch bei der Dienstverpflichtung dem Arbeitnehmer der Schutz aller Kautelen unseres heutigen Arbeitsrechtes zuteil wird, einschließlich der tarifvertraglichen Ausgestaltung des Arbeitsvertrages, also z. B. alle Fragen über die Lohnhöhe. Das wäre bei einer öffentlich-rechtlichen Ausgestaltung der Dienst-

13) Hier kommt es auf die Intention, also darauf an, ob er den Bestand oder die freiheitlich-demokratische Grundordnung gefährdet.

leistungsverpflichtung nicht oder nicht ohne weiteres der Fall. Ferner hängt mit dieser Frage das Problem der Erzwingung der Dienstleistungsverpflichtung zusammen.¹⁴⁾

Die Frage der Ausgestaltung der Dienstleistungspflicht im zivilen Bereich ist aber bei weitem nicht die einzige Frage, die bei Beurteilung der Neufassung des Art. 12 GG durch den Entwurf des Rechtsausschusses zu Bedenken Anlaß gibt. Während nach der geltenden Fassung des Art. 12 GG als Ausnahme von dem Grundrecht des NichtZwanges zu einer bestimmten Arbeit auf überregionaler Ebene so gut wie nur die allgemeine Wehrpflicht zulässig ist, sieht die Neufassung des Art. 12 Abs. 2 Satz 2 und 3 Entw. eine solche Fülle von Ausnahmen vor, daß man fragen muß, ob künftig das Grundrecht oder die Ausnahme den Regelfall bilden wird. Hinzu kommt, daß sich die Ausnahmeregelung keinesfalls nur auf den Zustand der äußeren Gefahr beschränkt. Im einzelnen handelt es sich hier um folgendes:

1. In Normalzeiten, also ohne daß irgendein Spannungszustand vorläge oder eine Feststellung getroffen werden müßte, könnte fortan durch einfaches Gesetz angeordnet werden:

a) neben der allgemeinen Wehrpflicht auch eine Heranziehung zum Grenzschutzdienst für alle Männer vom vollendeten 18. Lebensjahr an (Art. 12 Abs. 3 Entw.),

b) alle möglichen „zivilen Dienstleistungen außerhalb des Wehrdienstes im Bereich der öffentlichen Verwaltung und der Streitkräfte für Zwecke der Verteidigung“. Dazu führt der schriftliche Bericht auf S. 7 wörtlich aus: „Nach der nunmehr vorgeschlagenen Formulierung des Artikels 12 Abs. 2 Satz 2 soll für Zwecke der Verteidigung im Bereich der öffentlichen Verwaltung und der Streitkräfte eine Verpflichtung zu zivilen Dienstleistungen *ohne Einschränkung* zulässig sein. Dies schließt u. a. auch die Verpflichtung für Polizeidienste ein, wobei insoweit eine Heranziehung auch von Frauen zu zivilen Dienstleistungen im Polizeidienst zulässig ist.“ An anderer Stelle — S. 6 — wird betont, daß der Begriff „Dienstleistungen für Zwecke der Verteidigung“ weit auszulegen ist. Das starke Unbehagen hierüber wird auch dadurch nicht beseitigt, daß der schriftliche Bericht anerkennt, eine Dienstverpflichtung solle dann nicht erfolgen dürfen, wenn „als Folge von Arbeitskämpfen oder anderen Störungen des normalen Wirtschaftsablaufs wirtschafts- oder arbeitsmarktpolitische Erwägungen für eine Lenkung des Arbeitskräfteeinsatzes sprechen“.

c) Schließlich sollen auch schon in Normalzeiten im zivilen Sektor „Ausbildungsveranstaltungen“ möglich sein. Der schriftliche Bericht sagt nichts darüber aus, was und in welchem Umfang hier geregelt werden könnte, während der Entwurf eines Zivildienstgesetzes in § 3 Abs. 2 diese Frage im wesentlichen einer Rechtsverordnung der Bundesregierung überlassen wollte.

2. Im noch nicht verschärften Spannungszustand (oben II, Fall 2 c), also dann, wenn noch kein Angriff droht — dann erfolgt die Feststellung des äußeren Notstandes —, sollen die Dienstpflichten ebenso weitgehend sein wie im Zustand des äußeren Notstandes

selbst.¹⁵⁾ Außer dem unter Nr. 1 dargelegten Umfang kann hier auch der gesamte gewerbliche, landwirtschaftliche und freiberufliche Bereich von Zivildienstverpflichtungen erfaßt werden. Voraussetzung ist hier lediglich eine Feststellung der Bundesregierung, die der Billigung der einfachen Mehrheit des Notparlamentes bedarf und zum Inhalt hat, daß die Dienstverpflichtung „zur Herstellung oder Aufrechterhaltung der Verteidigungsbereitschaft oder zum Schutze oder zur Versorgung der Zivilbevölkerung erforderlich ist“.

14) Während öffentlich-rechtliche Dienstleistungspflichten durch Zwangsgelder, Erzwingungshaft, Geldbußen oder Kriminalstrafen erzwingbar sind, gibt es für privatrechtliche Dienstleistungspflichten keinen Zwang (§ 888 Abs. 2 der Zivilprozeßordnung).

15) Daß im äußeren Notstand selbst weitgehende Dienstleistungspflichten unbedingt erforderlich sind, muß m. E. anerkannt werden.

UNSERE KÜNFTIGE NOTSTANDSVERFASSUNG

Als einziges Positivum bei der Neufassung des Art. 12 ist zu bemerken, daß es auch künftig — entgegen den Absichten der Bundesregierung — keine gesetzlichen (wohl aber freiwillige) Dienstverpflichtungen der Frauen im Verband der Streitkräfte geben wird; zu einem Dienst an der Waffe können sie auch künftig nicht herangezogen werden, auch nicht als Freiwillige.

V

Als das „eigentliche Kernstück“ der Notstandsverfassung bezeichnet der schriftliche Bericht (S. 8) den „*Gemeinsamen Ausschuß*“ (Art. 53 a Entw.); gemeinsam deshalb, weil dieses Gremium aus 22 Bundestagsabgeordneten (entsprechend dem Stärkeverhältnis der Fraktionen) und aus 11 Mitgliedern des Bundesrates (jedes Land hat einen Vertreter) besteht.

Der Gemeinsame Ausschuß (auch Notparlament genannt) ist ein für den äußeren Notstandsfall geschaffenes, aber schon in Normalzeiten konstituiertes und tätig werdendes Verfassungsorgan. Dagegen soll er nach dem Entwurf des Rechtsausschusses im Falle des inneren Notstandes keinerlei Befugnisse haben; die Sozialdemokraten hingegen fordern, daß auch für diesen Fall dem Gemeinsamen Ausschuß Kontroll- und Zustimmungsbefugnisse eingeräumt werden.

Schon in Friedenszeiten hat das Notparlament ein umfangreiches Programm zu verwirklichen. Dazu gehört vor allem die Beratung und „Billigung“ derjenigen Gesetzentwürfe, die die Bundesregierung dem Notparlament in Normalzeiten vorlegt und die nach ihrer (der Bundesregierung) Auffassung für den Fall des äußeren Notstandes erlassen werden müssen. Die „Billigung“ ist hierbei nicht identisch mit der Verabschiedung dieser Gesetzentwürfe. Vielmehr erfolgt der formale Gesetzesbeschluß erst nach der Feststellung des äußeren Notstandes, und zwar dann in aller Regel als sogenanntes „Notgesetz“ durch das Notparlament (Art 115 e Abs. 1 Entw.).

Der Grundgedanke dieses Verfahrens bei den sogenannten „Schubladengesetzen“ — also „Billigung“ in Normalzeiten, Verabschiedung und Verkündung erst im Notstand — ist folgender: Nach Feststellung des äußeren Notstandes wird für umfangreiche Gesetzesberatungen keine Zeit mehr bleiben. Der Gemeinsame Ausschuß muß vielmehr die vorbereiteten und von ihm im Frieden gebilligten Entwürfe innerhalb kürzester Frist verabschieden und in Kraft setzen können (schriftlicher Bericht S. 10). Dieser Grundgedanke ist voll und ganz anzuerkennen. Dagegen begegnet die Art und Weise, wie dieses Verfahren ausgestattet ist, ganz ernsthaften und grundsätzlichen Bedenken. Die Sitzungen des Notparlamentes sind nämlich geheim (schriftlicher Bericht S. 10). Hier soll also für und in Friedenszeiten ein geheimes Gesetzgebungsverfahren hinsichtlich dessen eingeführt werden, was einmal im Notstand rechtens sein soll.

Fritz Erler hat diese höchst bedenkliche Sache in der Notstandsdebatte am 16. Juni 1965 in beredten Worten aufgegriffen:

„Unser Volk ist mündig. Deshalb ist es die Aufgabe dieses Hohen Hauses, auch derartige Gesetze für Notfälle in normalen Zeiten zu beraten, zu beschließen und zu verkünden, auch wenn bestimmte Abschnitte dieser Gesetze erst nach bestimmten Feststellungen über den Eintritt gewisser Notfälle in Kraft gesetzt werden können. Dann weiß jeder Bürger, was in Krisenzeiten zu tun ist... Deshalb möchte ich hier auch einige Bedenken gegen jene Vorstellungen anmelden, die allzuviel von Gesetzgebungswerken, die man in der Stunde der Not braucht, etwa in der Schublade lassen, lediglich durch den Gemeinsamen Ausschuß vorbereiten lassen, und dann erst in letzter Stunde verkünden lassen wollte. Nein, man kann nicht erst am Tage X viele Kilo Papier lesen, und sich darauf verlassen, daß es dann funktioniert... Was vorhersehbar ist, daß muß offen ordnungsgemäß beraten und verabschiedet werden.“

Allerdings schränkte er das im Anschluß hieran ein: „Es mag dann immer noch aus einsichtigen Gründen ein gewisser — aber möglichst kleiner — Rest bleiben.“ Was sind

denn diese „einsichtigen Gründe“? Eine Begründung hierfür findet man auch nicht im schriftlichen Bericht. Es heißt dort (S. 9/10) lediglich, daß die Verabschiedung gewisser Notstandsgesetze „in normalen Zeiten entweder aus Gründen der Geheimhaltung oder aus anderen politischen Erwägungen nicht möglich“ ist. Was denn nun die Gründe der Geheimhaltung sind, wird nicht gesagt; und ferner: Kann es in einer Demokratie überhaupt irgendwelche politische Zweckmäßigkeitserwägungen geben, die ein geheimes Gesetzgebungsverfahren rechtfertigen? Gesetzgebung gehört in jedem Falle in die Öffentlichkeit, und nicht in die Dunkelkammer. Es gilt hier ganz das gleiche, was oben (I am Ende) zu dem eigenartigen *Procedere* bei der Ablösung der alliierten Rechte auf dem Gebiete der Post- und Fernmeldeüberwachung gesagt wurde.

Die Bedenken verstärken sich noch, wenn man in Art. 115 e Abs. 4 des Entwurfs liest, daß nach Verkündung des äußeren Notstandes die Bundesregierung unter bestimmten Voraussetzungen ¹⁶⁾ berechtigt sein soll, vorläufig die Maßnahmen zu treffen oder anzuordnen, die in einem vom Notparlament „gebilligten“ — aber weder verabschiedeten noch verkündeten — Gesetzentwurf vorgesehen sind. Hier ist also die Möglichkeit gegeben, Maßnahmen gegen den Bürger aufgrund von „als-ob-Gesetzen“ — die gar nicht existieren und nirgends veröffentlicht sind — zu treffen. Für die Nachprüfung der Rechtmäßigkeit durch den Bürger selbst oder das Gericht fehlen hier die primitivsten Voraussetzungen. Dieses Verfahren ist noch viel schlechter als ein Notverordnungsrecht! Zu Recht hat gegen diesen Teil eines insgesamt dubiosen Verfahrens der FDP-Abgeordnete *Busse* in der Notstandsdebatte Einwendungen erhoben.

VI

Bei der Diskussion um den äußeren Notstand ist immer wieder die sehr berechtigte Besorgnis über mögliche Mißbräuche geäußert worden. Deshalb ist hier der Feststellungsmodus von entscheidender Bedeutung: die Feststellung des äußeren Notstandes trifft der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates, wobei im Bundestag eine Zweidrittelmehrheit der Anwesenden, die aber mindestens die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl betragen muß, erforderlich ist (Art. 115 a Abs. 1 Entw.). Anstelle von Bundestag und Bundesrat trifft das Notparlament mit der gleichen Mehrheit wie im Bundestag die Feststellung, wenn dem sofortigen Zusammentritt des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder er nicht beschlußfähig ist und die Lage unabweisbar ein sofortiges Handeln erfordert (Art. 115 a Abs. 2 Entw.). Schließlich kann auch anstelle des Notparlamentes der Bundespräsident mit Gegenzeichnung des Bundeskanzlers die Feststellung treffen, wenn dem sofortigen Zusammentritt des Gemeinsamen Ausschusses unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder auch er nicht beschlußfähig ist und die Lage unabweisbar ein sofortiges Handeln erfordert“. Hiergegen haben die Sozialdemokraten Einwendungen erhoben. Zu Recht: Wenn im Mittelpunkt der Konzeption des Rechtsausschusses der Leitgedanke gestanden hat, daß das Parlament in jeder Lage — auch in der äußersten Notsituation — seine Verantwortung selbst wahrnehmen müsse und wenn für dieses Notparlament alle nach menschlicher Voraussicht notwendigen Vorkehrungen getroffen sind, damit es immer funktionsfähig ist und bleibt (vgl. schriftlicher Bericht S. 4, 5, 8, 9), dann ist nicht einzusehen, daß es doch noch einen — wenn auch sehr eng begrenzten — Fall geben kann, in dem die schwerwiegende Feststellung von der Exekutive getroffen werden soll.

Die Rechtsfolgen der Feststellung des äußeren Notstandes sind äußerst weitreichend: Es gibt ein beschleunigtes Gesetzgebungsverfahren durch das Notparlament, in dem sogenannte „Notgesetze“ erlassen werden können (Art. 115 e Entw.); Der Bund hat die

16) Nämlich wenn „dem sofortigen Zusammentritt des Gemeinsamen Ausschusses unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder er nicht beschlußfähig ist und die Lage unabweisbar ein sofortiges Handeln erfordert“.

volle Gesetzgebungszuständigkeit auch der Länder; Wahlen zum Bundestag und den Landtagen sowie des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung finden nicht statt (vielmehr verlängert sich deren Wahlperiode bis zu 6 bzw. 9 Monaten nach Beendigung des Notstandes). Vor allem aber unterliegen viele Grundrechte weitergehenden Einschränkungsmöglichkeiten als in Normalzeiten; so sieht schon Art. 17 a Abs. 2 GG in der geltenden Fassung Einschränkungsmöglichkeiten der Grundrechte, der Freizügigkeit und der Unverletzlichkeit der Wohnung durch Verteidigungs- und Zivilschutzgesetze vor. Über die beabsichtigte Neuregelung des Art. 12 GG ist bereits gesprochen worden (oben IV); die übrigen Möglichkeiten für Grundrechtseinschränkungen im äußeren Notstandsfall sind in Art. 115 a Abs. 2 Entw. enthalten: die Freiheit der Berichterstattung (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG), aber nur hinsichtlich der Verbreitung militärischer Nachrichten; die Grundrechte der Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG), der Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG), sowie der Entschädigungsregelung bei Enteignungen (Art. 14 Abs. 3 Satz 2) und schließlich das Grundrecht, bei einer vorläufigen Festnahme innerhalb 24 Stunden dem Richter vorgeführt zu werden¹⁷⁾. Darüber hinaus ist zu beachten, daß viele Grundrechte schon nach geltendem Text der Verfassung gesetzlichen Einschränkungsmöglichkeiten unterliegen und daß von diesen im Notstandsfalle wohl mehr Gebrauch gemacht wird, als in Normalzeiten.

Andererseits aber sind auch die starken rechtlichen Garantien und Rechtsstaatsgrundsätze selbst für den Fall des äußersten Notstandes nicht zu übersehen. Die Feststellungsmodalitäten mit der Garantie, daß alle politisch verantwortlichen Kräfte bei der Feststellung des Notstandes mitwirken, sind bereits dargelegt worden. Es wird auch im Notstand kein Notverordnungsrecht der Regierung geben. Es wird immer eine parlamentarische Instanz gegen, mit Gesetzgebungs-, Kontroll- und Kanzlerwahlrechten (im Wege des konstruktiven Mißtrauensvotums). Alle Notstandsbefugnisse sind zeitlich und sachlich begrenzt: zeitlich bis zur Beendigung des Notstandes, sachlich auf das zur Abwehr der Gefahr erforderliche Maß. Es bleiben auch im Notstand die Grundrechte des Bürgers, gegen jeden staatlichen Akt die Gerichte anrufen zu können und hierbei Anspruch auf rechtliches Gehör zu haben, unantastbar. Auch im Notstand darf kein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden. Besonderen Wert legt gerade die Notstandsverfassung auf die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit und aller Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts auch im Notstand. Aus dem Gesamtkomplex des Artikels 5 GG, also der Meinungs-, Informations-, Presse und Berichterstattungsfreiheit, wird nur die letztere für den Notstandsfall insoweit für einschränkbar erklärt, als es sich um die Verbreitung militärischer Nachrichten handelt. Im übrigen bleibt dieser ganze Komplex an Grundrechten auch im äußersten Falle garantiert, einschließlich des Zensurverbotes¹⁸⁾.

Insgesamt kann man sagen, daß die Konzeption des Rechtsausschusses — soweit sie wirklich nur den äußeren Notstand, also die Regelung in dem Artikel 115 a ff. des Entwurfs betrifft¹⁹⁾ — eine wohlausgewogene Regelung darstellt, ja daß sie fast mehr zur Rechtsstaatlichkeit als den notwendigerweise harten Maßnahmen zum Bestehen und Überwinden der Situation neigt. Man muß sich ja immer das Ungeheuerliche der Situa-

17) Art. 104 Abs. 2 Satz 3 und Abs. 3 Satz 1 GG; die Frist wird im Entwurf auf höchstens eine Woche verlängert; die SPD tritt für eine kürzere Frist ein, etwa 3 Tage.

18) Anm. d. Red.: Der vom Bundeskabinett am 26. 5. 1965 verabschiedete Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung von Pressekommissionen, gewissermaßen das Ausführungsgesetz zum vorgesehenen Art. 115 d GG, bezieht sich allerdings in seinem Paragraphen 20 nicht nur auf den sog. äußeren Notstand, sondern schon auf den von der Bundesregierung erklärten „Zustand zur beschleunigten Herstellung der Verteidigungsbereitschaft“. Deshalb, und wegen einer Reihe anderer Paragraphen wird dieser Gesetzentwurf vom Deutschen Presserat abgelehnt.

19) Abgesehen von den bedenklichen Regelungen in Art. 115 a Abs. 3 und 115 e Abs. 4 Entw., wozu bereits oben (V am Ende, VI am Anfang) alles gesagt wurde; natürlich begegnet die Notstandsverfassung in anderen Punkten heftigsten Bedenken; aber diese beziehen sich nicht darauf, was im äußeren Notstand ist, wie z. B. das Billigungsverfahren des Notparlamentes in Normalzeiten.

tion vor Augen halten, um die es hier geht. Im Falle eines modernen Krieges kann einfach nicht das tägliche Leben so weitergehen, wie wir es in der Bundesrepublik in den letzten anderthalb Jahrzehnten gewohnt waren. Wenn rechts und links neben mir Atombomben fallen, halte ich auch eine Diskussion darüber, warum mein Grundrecht auf Versammlungsfreiheit auch in geschlossenen Räumen Beschränkungen unterliegt und warum weder Wahlkampf noch Wahlen stattfinden oder ob es in diesem Falle noch ein Streikrecht geben kann²⁰⁾ für sehr theoretisch. Hier geht es dann doch nur noch um die nackte Existenz — um das Überleben sowohl des einzelnen Individuums wie eines möglichst großen Teiles des Volkes. So zu tun, als ob man dann mit genau den gleichen Maßstäben, wie in Normalzeiten — und ausschließlich darauf ist bis zur Stunde unser Grundgesetz zugeschnitten — arbeiten könnte, hieße einfach die Augen vor den Realitäten verschließen.

Mir will scheinen, daß die Diskussion um das Ob einer Notstandsregelung — ganz anders natürlich die Frage des Wie — zwar im Hinblick auf unsere Vergangenheit sehr verständlich ist (das gebrannte Kind scheut das Feuer), aber doch mehr oder weniger am Problem vorbeiführt, wenn sie nur an den Symptomen (nämlich an der Notstandsregelung) nicht aber an der Sache selbst (dem Krieg) rührt. Der ungeheuren Energie, die auf die Konzipierung der Notstandsverfassung und der Notstandsgesetze verwandt wurde²¹⁾ steht leider nichts Vergleichbares auf dem Gebiet der Kriegsverhütung und der Friedenssicherung gegenüber. Diese Probleme werden in der Bundesrepublik in geradezu sträflicher Weise vernachlässigt: die Fragen der allgemeinen, weltweiten, gleichwertigen und kontrollierten Abrüstung — nicht etwa nur der regionalen Verdünnungs- und Entspannungszonen, die sicherlich nützlich sind, aber die Probleme von Krieg und Frieden nicht zu lösen vermögen — nehmen weder im Denken und in den Taten unserer Politiker²²⁾ noch in der öffentlichen Diskussion den gebührenden Raum ein. Der Krieg ist aber kein Naturereignis, sondern ein von Menschen geplantes und begonnenes Unternehmen. Dem die Voraussetzung zu entziehen, bedarf es freilich mehr, als der üblichen ostwestlichen Schwarz-Weiß-Malerei.

20) Übrigens eine Frage, für die im äußeren Notstand keine Regelung vorgesehen ist.

21) Ein Dutzend Bundesministerien und alle Innenminister der Länder waren an der Ausarbeitung der Notstandsverfassung und der etwa ein Dutzend einfachen Notstandsgesetze beteiligt; allein auf die Notstandsverfassung hat der Rechtsausschuß über 150 Beratungsstunden in 38 Sitzungen verwendet; nimmt man noch die mitberatenden Ausschüsse und das Dutzend einfacher Notstandsgesetze, so kommt man auf ein Vielfaches.

22) Immerhin hatte die SPD-Braktion im Bundestag die Initiative für die Errichtung eines Abrüstungsamtes ergriffen; obgleich ein entsprechender Antrag, der von der Bundesregierung die Bestellung eines „Beauftragten der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und der Rüstungskontrolle“ fordert — Drs. IV/2936 — vom Bundestag am 21. 1. 1965 einstimmig angenommen wurde, ist es immer noch nicht - was bezeichnend ist! - zur Errichtung des Amtes und Bestellung des Beauftragten gekommen; hierzu die Kleine Anfrage Drs. IV/3715, die von der Regierung bisher noch nicht beantwortet ist.

Nach Drucklegung dieses Artikels hat die Bundesregierung am 14. Juli den bisherigen Legationsrat Erster Klasse, Schnippenkötter, zu ihrem Abrüstungsbeauftragten ernannt.

Möge das Werk gelingen, das hier begonnen wird, möge der Bau wachsen zu einer Festung der Freiheit. Mögen alle, die hier wirken werden, erfüllt sein von der Vision des Rechts und der sozialen Gerechtigkeit und mögen sie den Mut und die Treue haben, die dazu gehören, einer großen Tradition und den Aufgaben der Zeit gerecht zu werden!

Ludwig Rosenberg bei der Grundsteinlegung zum neuen DGB-Haus am Kennedy-Damm in Düsseldorf, am 20. Juli 1965