

# Gewerkschaftliche Monatshefte

Herausgegeben vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes

ACHTZEHNTE JAHR  
NOVEMBER 1967

# 11

JÜRGEN SEIFERT

## Schubladengesetze im neuen Gewand

### I

Der neue Regierungsentwurf überträgt dem Gemeinsamen Ausschuß . . . nicht mehr die Funktion, in Friedenszeiten die sogenannten Schubladenentwürfe vorläufig parlamentarisch zu billigen. Die bisherigen Schubladenentwürfe sollen *grundsätzlich* vom Bundestag im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beraten und verabschiedet werden <sup>1)</sup>." Diese erste amtliche Verlautbarung der Bundesregierung, die nach der Verabschiedung des neuen Entwurfes eines Notstandsverfassungsgesetzes im Bundeskabinett am 10. März 1967 an Stelle des Entwurfes der Öffentlichkeit vorgelegt wurde, hat die Berichterstattung über diese Frage der Notstandsverfassung wesentlich beeinflußt. Die Mehrdeutigkeit des Wortes „grundsätzlich“ wurde nicht bemerkt. So hieß es im *Vorwärts*: „Nichts zu tun hat das Notparlament mit den sogenannten ‚Schubladenentwürfen‘, vorsorglich vorbereiteten Gesetzen, die erst im Notstandsfall in Kraft treten<sup>2)</sup>.“ *Claus Arndt* kommentierte: „Alles, was früher als ‚Schubladengesetz‘ geplant war, wird es entweder nicht mehr geben oder es wird im ordentlichen — und damit öffentlichen — Gesetzgebungsverfahren bereits in normalen Zeiten von Bundestag und Bundesrat verabschiedet <sup>3)</sup>.“ Einer der wissenschaftlichen Assistenten der SPD-Bundestagsfraktion, *Jürgen Gluckert*, spricht vom Verschwinden der Schubladengesetze und feiert dies als einen Erfolg der SPD: „Diese Quasi-Legislativfunktion des Gemeinsamen Ausschusses schien der SPD jedoch zu gefährlich und sachlich auch nicht notwendig <sup>4)</sup>.“

Der vorgesehene Verfassungstext *scheint* dieser Auslegung Recht zu geben. Die Regelung, die im Entwurf des Rechtsausschusses eine „Billigung“ von Geszentwürfen der Bundesregierung vorsah <sup>5)</sup>, heißt jetzt: „Die Bundesregierung hat den Gemeinsamen Ausschuß über ihre Planungen für den Zustand der äußeren Gefahr zu unterrichten <sup>6)</sup>.“ Der

1) „Sicherung der freiheitlichen demokratischen Ordnung“, in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, 14. März 1967, Nr. 26, S. 209 [Hervorhebung Ton J. S.].

2) Wolfgang Jansen, „Die Giftzähne sind heraus“, in: *Vorwärts*, 16. März 1967, Nr. 11, S. 2.

3) Claus Arndt, „Notstand ohne Schubladen-Gesetze!“ in: *Hamburger Kurs*, Nr. 6, Juni 1967, S. 4; ders., „Neuer Ansatz der Notstandsdebatte“, in: *Der Grundstein*, Jg. 18, 6. August 1967, Nr. 16, S. 7.

4) Jürgen Gluckert, „Jetzt weniger Not mit dem Notstand“, in: *JS. Zeitschrift junger Sozialdemokraten*, Jg. 2, Heft 5, Mai 1967, S. 8; ders., „Von Geheimniskrämerei keine Spur“, in: *Vorwärts*, 13. April 1967, Nr. 15, S. 6; vgl. auch die vom Parteivorstand der SPD hrsgb. Schriften: „Für eine demokratische und rechtsstaatliche Lösung“, *Tatsachen — Argumente*, Nr. 228/67, S. 5; *In Zeiten der Not Schutz für Bürger und Demokratie*, Bonn, o. J. [1967], S. 51; „Alle Gesetze, die für den Verteidigungsfall notwendig sind, werden offen im Bundestag und Bundesrat beraten. Schubladengesetze wird es nicht geben.“

5) *BT-Drucksache* IV/3494, Art. 53 a Abs. 2.

6) *BT-Drucksache* V/1879, Art. 53 a Abs. 2.

SPD-Bundestagsabgeordnete Martin Hirsch hat noch in der Bundestagsdebatte am 29. Juni 1967 als Sprecher der SPD-Fraktion die Ansicht vertreten, daß es sich bei der Unterrichtung um eine dem Notstandsausschuß „zusätzlich übertragene Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive“ und um eine „Auskunftsverpflichtung seitens der Exekutive gegenüber dem Ausschuß“ handle<sup>7)</sup>.

Schon vor der Veröffentlichung der Begründung der Regierungsvorlage wurde demgegenüber darauf hingewiesen, daß der Notstandsausschuß nicht daran gehindert sei, Schubladentexte zu beraten, ohne daß diese „allerdings schon geheime Quasi-Gesetzeskraft“ zu erlangen brauchten<sup>8)</sup>. Diese Auffassung wird bestätigt durch die Begründung der Regierungsvorlage. Dort heißt es:

„Der Begriff ‚Planung‘ ist im weitesten Sinn zu verstehen. Er schließt alle vorbereitenden Überlegungen und Arbeiten ein, deren Kenntnis für die Arbeit des Gemeinsamen Ausschusses wichtig ist. Dazu gehören auch die Grundzüge einer Alarmplanung auf militärischem und zivilem Gebiet. Auch der Begriff des ‚Unterrichtens‘ ist nicht formal zu verstehen. Der Bundesregierung liegt daran, mit dem dafür zuständigen parlamentarischen Organ in ständigem Gedankenaustausch über ihre Planungen zu stehen. Die dem Gemeinsamen Ausschuß *vorzulegenden* Gesetzentwürfe und mitzuteilenden Planungen sind regelmäßig geheimen oder vertraulichen Charakters“<sup>9)</sup>.

Die Kritik hat sich seitdem insbesondere auf die beiden Worte „vorzulegenden Gesetzentwürfe“ gestützt<sup>10)</sup>. Auch in den von Kurt Gscheidle, Rudolf Kaffka, Helmut Lenders, Hans Matthöfer und anderen in der SPD-Bundestagsfraktion zur Fraktions-sitzung am 27. Juni 1967 vorgelegten Änderungsanträgen wird auf die „vorzulegenden Gesetzentwürfe“ Bezug genommen:

„Eine solche Vorberatung von geheimen Gesetzestexten für Krisensituationen schafft Tatbestände, die im Notstandsfall fast zwangsläufig zu einer Übertragung der Gesetzgebungsbefugnis auf den Gemeinsamen Ausschuß auch dann führen müssen, wenn Bundestag und Bundesrat in ihrer Handlungsfähigkeit nicht beeinträchtigt sind“<sup>11)</sup>.

Der Hamburger Senator für Bundesangelegenheiten Heinsen, der im Bundesrat am 28. April 1967 für den Rechtsausschuß des Bundesrates den Komplex Notstandsverfassung vortrug, versuchte in einer Diskussion am 17. Juni 1967 die beiden Worte „vorzulegenden Gesetzentwürfe“ als redaktionelles Versehen der Ministerialbeamten zu interpretieren<sup>11a)</sup>. Die folgende Analyse der bisher bekanntgewordenen Tatsachen über die Schubladentexte versucht demgegenüber darzutun, daß die Bestimmung des Art. 53 a Abs. 2 im Regierungsentwurf 1967 nicht eindeutig sogenannte „Schubladenverordnungen“ oder „Schubladengesetze“<sup>12)</sup> ausschließt.

7) *BT-StenoBer*, 117. Sitzung, S. 5882 (C).

8) Theo Schiller, „Des Notstands neue Kleider“, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Jg. 12, Heft 4, April 1967, S. 331.

9) *BT-Drucksache V/1879*, S. 21 (zu Art. 53 a Abs. 2).

10) Jürgen Seifert, „Der vierte Entwurf eines Notstandsverfassungsgesetzes“, in: *Frankfurter Hefte*, Jg. 22, Heft 6, Juni 1967, S. 378; vgl. auch IG Metall, Hrsg., *Notstandsentswurf '67, Text und Kritik*, o. J. [1967], S. 14; Claus Weiß, „Notstand 1967“, in: *atomzeitaher*, Heft 6, Juni 1967, S. 332.

11) „Die Änderungsanträge der Abgeordneten Kurt Gscheidle, Rudolf Kaffka, Helmut Lenders, Hans Matthöfer und anderer zur Bundestagsdrucksache V/1879 (Notstandsverfassungsgesetz)“, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Jg. 12, Heft 8, August 1967, S. 792 (Begründung zu Antrag Nr. 12).

11a) Diskussion mit dem Verfasser am 17. Juni 1967 vor der Sozialistischen Jugend, Die Falken, Landesverband Hamburg.

12) Auf die „Schubladengesetze“ haben bereits 1965 hingewiesen Otto Köhler, „In Höcherls Schubfach ist für alles Platz“, in: *pardon*, Jg. 4, Heft 3, S. 16 (März 1965); Jürgen Seifert, „Der Notstandsausschuß“, in: *Demokratie vor dem Notstand. Protokoll des Bonner Kongresses gegen die Notstandsgesetze am 30. Juni 1965*, (Sonderheft *neue kritik*), Frankfurt am Main, 1966, S. 26 f. u. 40; ders., *Gefahr im Verzüge. Zur Problematik der Notstandsgesetzgebung*, Frankfurt am Main, o. J. [Cop. 1966], S. 95—99; vgl. ferner Gerhardt E. Gründler, „Die Bürokraten proben den Notstand. Der Geist der Bonner Verwaltung in den Schubladengesetzen“, in: *Frankfurter Hefte*, Jg. 21, Heft 9, S. 597—608 (September 1966); einen Einblick in den mühsamen Weg zur Aufhellung des Sachverhalts gibt die „Dokumentation über die Schubladenverordnungen“, in: *neue kritik*, Heft 36/37, S. 3—15 (Juni/August 1965); der Text der in Ost-Berlin veröffentlichten Texte ist publiziert in: Heinrich Hannover, Hrsg., *Schubladentexte*, Frankfurt am Main, Berlin, o. J. [Cop. 1966]; vgl. dazu auch Heinrich Hannover, „Die Schubladengesetze“, in: Paul Lücke u. a., *Vorbereitung auf den Notstand. 10 Antworten auf eine aktuelle Frage*, Frankfurt am Main/Hamburg, 1967, S. 90—100.

## II

Bei diesen Verordnungen — die neuerdings auch als „Verteidigungsbuch“ bezeichnet werden<sup>13)</sup> — handelt es sich um Gesetzestexte, die im Bundesinnenministerium ausgearbeitet worden sind, jedoch nicht als bloße Referentenentwürfe in den „Schubladen“ des Ministeriums blieben<sup>14)</sup>, sondern um Texte, die mit Wissen des jeweiligen Bundesministers der Justiz<sup>15)</sup> als Sonderdruck des Bundesgesetzblattes an Länderbehörden und untere Verwaltungsinstanzen weitergegeben worden sind<sup>16)</sup>. Das Verfahren erfolgt im „Vorgriff“ auf Befugnisse, die der Bundesregierung nur möglicherweise übertragen werden. Dabei wird darauf hingewiesen, daß die drei Mächte die von ihnen zum Schutze der Sicherheit ihrer in der Bundesrepublik stationierten Streitkräfte in Anspruch genommenen Notstandsbefugnisse auf die Bundesregierung übertragen könnten<sup>17)</sup>.

Die Verteilung geheimer Gesetzestexte an Länderbehörden und untere Verwaltungsinstanzen hat — weil darin die Planungen des Bundesinnenministeriums ihren Niederschlag gefunden haben — die bisherigen Beratungen des Notstandsverfassungsgesetzes entscheidend beeinflußt<sup>18)</sup>. Es handelt sich nach Angaben des damaligen Staatssekretärs im Bundesinnenministerium *Hans Schäfer* um etwa 40 Verordnungen, die teilweise aus verfassungsrechtlichen Gründen, teilweise wegen der Geheimhaltung oder ihrer möglichen schockierenden Wirkung dem Bundestag nicht vorgelegt worden sind<sup>19)</sup>. Dabei wird man davon ausgehen können, daß nicht alle diese Verordnungen an untere Verwaltungsinstanzen weitergegeben worden sind. Die Verteilung an untere Verwaltungsinstanzen hat der inzwischen verstorbene Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion *Fritz Erler* auf dem Dortmunder Parteitag der SPD am 2. Juni 1966 ausdrücklich bestätigt: „... ich weiß, daß jeder Landrat und jeder Oberbürgermeister bereits im Besitz der entsprechenden Vorschriften ist<sup>20)</sup>“.

Es kann hier dahingestellt bleiben, ob das seit Jahren<sup>21)</sup> praktizierte Verfahren der an untere Verwaltungsinstanzen verteilten geheimen Gesetzestexte entscheidend dazu

13) Jürgen Seifert, „Statt Schinbladengesetze jetzt ‚Verteidigungsbuch‘?“, *Vorgänge*, 1966, Heft 10, S. 381; Wolfram Dorn am 18. Januar 1967, *BT-StenoBer*, 84. Sitzung, S. 3924 (D).

14) Das übersieht der CDU-Abgeordnete Max Güde in seiner Polemik gegen das „Geschrei über die ‚Schubladengesetze‘“, das ihm „geradezu lächerlich erscheint“, *BT-StenoBer*, 117. Sitzung, 29. Juni 1967, S. 5890 (D).

15) Am 29. Juni 1967 erklärte Bundesjustizminister Gustav Heinemann: „Das Bundesjustizministerium war an der Ausarbeitung der Schubladengesetzgebung beteiligt. Der jeweilige Chef des Hauses war unternichtet“, *BT-StenoBer*, 117. Sitzung, 29. Juni 1967, S. 5885 (D).

16) Vgl. die Entschliebung der 8. Gewerkschaftstagung der IG Metall vom 9. September 1965, zitiert nach IG Metall, Hrsg., *Notstandsgesetze, Notstand der Demokratie*, Frankfurt am Main, o. J. [1966], S. 57 f.: „Bei diesen Verordnungen handelt es sich um einschneidende geheime Bestimmungen, die teilweise schon heute bei Länder- und Gemeindebehörden unter Verschluss liegen, um notfalls auf Anordnung der Bundesregierung schlagartig in Kraft gesetzt zu werden.“ Die Bundesregierung hat zu dem von der IG Metall erhobenen Vorwurf, daß sich dieses Verfahren „außerhalb der Verfassung bewegt“, nicht Stellung genommen; die erste Äußerung erfolgte erst, nachdem in Ost-Berlin das Verfahren angegriffen wurde („Internationale Pressekonferenz in Berlin. DDR. enthüllt Anschlag Bonns auf eigene Bevölkerung“, in: *Neues Deutschland*, 3. Mai 1966, Nr. 121, S. 1 u. 3) am 3. Mai 1966 durch ein Interview von Bundesinnenminister Paul Lücke in der *Bild-Zeitung*.

17) Vgl. dazu die „Dokumentation über die Schubladenverordnungen“, (s. Anm. 12); ferner Werner Weber, „Rechtsgutachten über die Frage, ob Grundgesetzergänzungen, die für den Fall des äußeren Notstandes Vorsorge treffen, entbehrlich sind“, in: Bundesvorstand des DGB, Hrsg., *Material zur Notstandsfrage*, Düsseldorf, o. J., [April 1966], S. 36; Hans-Ulrich Evers, „Rechtsprobleme des äußeren Notstandes“, *e. d. a.*, S. 65 u. S. 85; für unzulässig halten eine derartige Übertragung der Vorbehaltsrechte der drei Mächte: Jürgen Seifert, *Gefahr im Verzuge* . . ., (s. o. Anm. 12), S. 30; Friedrich Klein, „Zur Frage der alliierten Vorbehaltsrechte“, in: *Deutsches Panorama*, 1966, Heft 5, S. 68—73; Olaf Radke, „Die Schubladenverordnungen und die Verfassungswidrigkeit von Notstandsgesetzen“, in: Helmut Ridder u. a., *Notstand der Demokratie. Referate, Diskussionsbeiträge und Materialien vom Kongreß am 30. Oktober 1966*, Frankfurt am Main, [Cop. 1967], S. 119—152; Thomas Dehler, *BT-StenoBer*, 84. Sitzung, 18. Januar 1967, S. 3932 (C).

18) Jürgen Seifert, Diskussionsbemerkung auf dem Kongreß *Notstand der Demokratie*, (s. o. Anm. 17), S. 158 f.

19) Hans Schäfer in einem Interview in der Fernseh-Sendung *Panorama* am 4. Juli 1966, abgedruckt in: „Dokumentation über die Schubladenverordnungen“ (s. Anm. 12), S. 12 f.; vgl. auch Jürgen Seifert, *Gefahr im Verzuge* . . ., (s. Anm. 12) S. 95; ferner Ernst Benda, *BT — zu Drucksache IV/3494* S. 9.

20) *Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands vom 1. bis 3. Juni 1966 in Dortmund. Protokoll der Verhandlungen*, Bonn, o. J. [1966], S. 267.

21) In der vom Nationalrat der Nationalen Front hrsg. Schrift über die Pressekonferenz am 2. Mai 1966 in Ost-Berlin (*Notstandsgesetze — das Ende von Demokratie und Sicherheit*, Berlin o. J., [1966]), heißt es: »Schon unter dem damaligen Bundeskanzler Adenauer wurden am 25. Oktober 1962 die Ministerpräsidenten

beigetragen hat, daß der damalige Bundesinnenminister *Hermann Höcherl* am 24. Januar 1963 das in dem von ihm vorgelegten Entwurf enthaltene Notverordnungsrecht der Bundesregierung als einen „unverzichtbaren Bestandteil“ der Regierungsvorlage bezeichnete<sup>22</sup>). Den ersten Hinweis auf vorbereitete geheime Gesetzestexte enthält allerdings erst die Formulierungshilfe des Bundesinnenministeriums vom 11. November 1964, die vorgelegt wurde, als deutlich zu erkennen war, daß die SPD einem Notverordnungsrecht der Bundesregierung — wie es im Entwurf 1962 vorgesehen war — nicht zustimmen würde<sup>23</sup>). Die Befugnisse des Notstandsausschusses sollten nach dieser Formulierungshilfe lediglich auf ein Unterrichtsrecht beschränkt werden:

„Der Gemeinsame Ausschuß kann jederzeit verlangen, daß die Bundesregierung ihn darüber unterrichtet, welche Bundesgesetze nach ihrer Auffassung erlassen werden müssen, falls der Zustand der äußeren Gefahr eintritt“<sup>24</sup>).

Die Mehrheit des Rechtsausschusses wollte es der Bundesregierung nur zur Pflicht machen, die von der Bundesregierung vorbereiteten Entwürfe vorzulegen:

„Die Bundesregierung legt dem Gemeinsamen Ausschuß die Entwürfe der Bundesregierung vor, die nach ihrer Auffassung erlassen werden müssen, falls der Zustand der äußeren Gefahr eintritt; sie unterrichtet den Gemeinsamen Ausschuß über die diesen Gesetzentwürfen zugrundeliegenden Planungen“<sup>25</sup>).

Dabei war nicht sichergestellt, daß diese Entwürfe auch tatsächlich „vorberaten“ werden. Erst in den interfraktionellen Gesprächen im Mai 1965 kam die gegenwärtige Formulierung des Art. 53 a Abs. 2 zustande, in der es heißt:

„Die Bundesregierung legt dem Gemeinsamen Ausschuß die Entwürfe der Gesetze zur Billigung vor, die nach ihrer Auffassung erlassen werden müssen, falls der Zustand der äußeren Gefahr eintritt; ...“

Die geplanten Gesetze sollen vom Notstandsausschuß in der Entwurfsfassung beraten und „gebilligt“ werden. Zur Formulierung „Billigung“ bemerkt Ernst Benda im Schriftlichen Bericht:

„Der Ausdruck ‚Billigung‘ entspricht inhaltlich dem Erfordernis der Zustimmung. Dieser Begriff ‚Zustimmung‘ wird aber deswegen nicht verwandt, weil zum Ausdruck kommen soll, daß der formale Gesetzesbeschluß noch nicht im Frieden erfolgt“<sup>26</sup>).

Ernst Benda hat das außerordentliche Verfahren geheimer Gesetzestexte folgendermaßen zu begründen versucht:

„Der Bundesgesetzgeber kann jedoch einen Teil der notwendigen Vorschriften deswegen nicht erlassen, weil ihm außerhalb des Zustandes der äußeren Gefahr die entsprechende Gesetzgebungszuständigkeit fehlt. Durch die Verabschiedung anderer Bestimmungen im Frieden könnte die Erreichung des Gesetzeszweckes vereitelt werden. Schließlich ist die Verabschiedung anderer Gesetze

der westdeutschen Länder in einer Geheimbesprechung mit Einzelheiten über die Vorbereitung von Notverordnungen vertraut gemacht. Seit dieser Zeit erhalten die Landesregierungen vom Bundesinnenministerium — unter Einhaltung der Geheimhaltungsvorschriften — laufend ‚Sonderausgaben‘ des Bundesgesetzblattes, die mit ‚Geheim‘ gekennzeichnet sind.“

22) *BT-StenoBer*, 56. Sitzung, 24. Januar 1963, S. 2487 (A). Schon am 28. September 1962 sprach der damalige Bundesinnenminister Gerhard Schröder, *BT-StenoBer*, 124. Sitzung, S. 7177 (C) davon, daß „das ganze Verordnungsnetz . . . unter Umständen binnen weniger Stunden erlassen werden muß“.

23) Auch die Formulierungshilfe des Bundesinnenministeriums vom 31. August 1964 sah noch ein Notverordnungsrecht vor; über die Beratungen im Rechtsausschuß schrieb am 2. November 1964 der damalige Abgeordnete und parlamentarische Geschäftsführer der Fraktion Friedrich Schäfer an die Mitglieder der SPD-Bundestagsfraktion: „Dem Notparlament sollen alle sogenannten Schubladengesetze vorgelegt werden; es wird dann vom Notparlament entschieden, ob die vorgelegten Gesetze nicht im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu behandeln sind. . . . Die so vorgesehene Ausgestaltung des Notparlaments macht es möglich, den Antrag auf ein Notverordnungsrecht der Regierung abzulehnen.“ (Friedrich Schäfer hat das vervielfältigte Schreiben dem Verfasser überlassen.)

24) Art. 115 a<sup>9</sup> Abs. 2, abgedruckt in: Jürgen Seifert, „Die Entwürfe zum verfassungsändernden Notstandsgesetz“; in: Eugen Kogon u. a., *Der totale Notstandsstaat*, Frankfurt am Main, 1965, Beilage.

25) Zusammenstellung der Beratungsergebnisse nach dem Stand vom 17. März 1965, *ebda*.

26) *BT - zu Drucksache IV/3494*, S. 10 (zu Art. 53 a Abs. 2).

in normalen Zeiten entweder aus Gründen der Geheimhaltung oder aus anderen politischen Erwägungen nicht möglich" <sup>27)</sup>).

Die Regelung in Art. 115 c und Art. 115 d im Entwurf 1967 zeigt, daß die Voraussetzungen für die Zuständigkeit des Bundes zum Erlaß derartiger Gesetze in Normalzeiten ohne Schwierigkeiten geschaffen werden können.

Ernst Benda hat in seinem Schriftlichen Bericht keinen Zweifel darüber gelassen, daß nach dem Entwurf des Rechtsausschusses ein Teil der vom Notstandsausschuß „gebilligten“ Gesetzestexte an untere Verwaltungsinstanzen verteilt werden sollte:

„Es müssen bereits auf Grund der Gesetzesentwürfe auf allen Verwaltungsebenen organisatorische und verwaltungsinterne Maßnahmen vorbereitet und getroffen werden, damit der sofortige Gesetzesvollzug gewährleistet ist" <sup>28)</sup>).

Art. 115 e Abs. 4 des Entwurfes des Rechtsausschusses sollte sicherstellen, daß diese geheimen Gesetzestexte notfalls auch ohne formelle Verabschiedung durch den Notstandsausschuß einstweilig durch Anordnungen der Bundesregierung in Vollzug gesetzt werden können.

### III

Bedenken gegen dieses Verfahren trag bei der Beratung des Entwurfes des Rechtsausschusses im Bundestag am 24. Juni 1965 lediglich der FDP-Bundestagsabgeordnete *Hermann Busse* vor. Busse kritisierte vor allem, daß — wenn die Gesetzestexte vom Notstandsausschuß „gebilligt“ sind — die Regierung handeln könnte, „als ob es bereits Gesetze wären. Dieses ‚als ob‘ halte ich persönlich für schlecht. Ich meine, im staatlichen Leben sollte man nicht mit Fiktionen operieren.“ Wenn das nicht bereits jetzt „effektiv“ wird, „was vom Gemeinsamen Ausschuß sanktioniert ist“, dann sollte man „auch nicht ‚als ob‘ sagen; denn sowohl der Bürger als auch die Exekutive haben einen Anspruch darauf, auf Grund klarer Rechtsgrundlagen operieren zu können" <sup>29)</sup>).

Die Kritik an der Verbreitung sogenannter „Schubladenverordnungen“ nahm zu, nachdem Bundesinnenminister *Paul Lücke* in einem von der *Bild-Zeitung* am 3. Mai 1966 veröffentlichten Interview die Existenz dieser Entwürfe bestätigte. Lücke sagte:

„Wenn nicht die Gewalt ganz an die Alliierten gehen soll, müssen wir unsere geheimen Schubladen öffnen. Wir müssen längst vorbereitete, einschränkende Gesetze mit Ermächtigung der Alliierten in Kraft setzen. Wir sind auf den Tag X vorbereitet. Hier, im Innenministerium wird es keine Verlegenheitspause geben. Alles kann planmäßig — im Rahmen der Alliierten-Vorbehalte für Notstandszeiten — funktionieren" <sup>30)</sup>).

Die „Schubladengesetze“ kritisierte der DGB-Bundeskongreß in Berlin in der von der Mehrheit des Kongresses angenommenen Resolution zur Notstandsgesetzgebung <sup>31)</sup>. Doch auch die Minderheit — die dieser Entschliebung nicht zustimmte — forderte, daß die „vorbereiteten ‚Schubladen-Gesetze‘ (Notverordnungen) in Wegfall kommen" <sup>32)</sup>).

Am 26. Mai 1966 kündigte Bundesinnenminister Lücke im Bundestag an:

„Die sogenannten Schubladengesetzesentwürfe sollen, sobald die Notstandsverfassung die rechtlichen Voraussetzungen dafür schafft, parlamentarisch beraten werden" <sup>33)</sup>).

27) *ebda.*, S. 9.

28) *ebda.*, S. 10.

29) *BT-StenoBer.*, 192. Sitzung, 24. Juni 1965, S. 9722 (B) — (C).

30) „Wir wollen keine Militär-Diktatur. Lücke zu *Bild*: „Ohne zivile Notstandsgesetzgebung gehen wir baden“ in: *Bild-Zeitung*, 3. Mai 1965; auszugsweise abgedruckt auch in: „Dokumentation über die Schubladenverordnungen“ (s. Anm. 12), S. 7; vgl. dazu Jürgen Seifert, „Aus Schubladenverordnungen werden Quasi-Gesetze“, in: *Frankfurter Rundschau*, 6. Mai 1965, Nr. 105, S. 6.

31) Die Entschliebung entspricht hinsichtlich der Schubladenverordnungen dem oben (Anm. 16) zitierten Text der Resolution der IG Metall vom 9. September 1965. Beide Entschliebungen sind abgedruckt in: IG Metall, Hrsg., *Notstandsgesetze . . .*, (s. Anm. 16), S. 57 ff.

32) *7. Ordentlicher Bundeskongreß Berlin 9. — 14. Mai 1966. Tagesprotokoll 3. Tag*, S. 203 (Initiativ-Antrag 1/10, Walter Arendt, Georg Leber, Philipp Seibert, Carl Strenger und Genossen, Ziff. 7).

33) *BT-StenoBer.*, 44. Sitzung, 26. Mai 1966, S. 2082 (B).

Dagegen hat sich der FDP-Bundestagsabgeordnete *Wolfram Dorn* gewandt. Dorn meinte, es sei nicht akzeptabel,

„daß die ‚Schubladen-Gesetze‘ erst dann verabschiedet werden könnten, wenn die Verfassungsänderung vom Parlament beschlossen worden sei. Wir bitten Sie sehr ernsthaft, diese Auffassung zu überprüfen. ... Wir sollten 80 % der Dinge, die bisher in den Schubladen liegen, in die öffentliche Beratung dieses Hauses jetzt schon nach der Einbringung der verfassungsändernden Gesetze hineinnehmen ...“<sup>34)</sup>

Kurze Zeit darauf sagte *Willi Weyer* auf dem FDP-Parteitag in Nürnberg: „Bei voller Bejahung des Notstandsrechts sind auch für mich als Innenminister des größten deutschen Landes Schubladengesetze unerträglich<sup>35)</sup>.“ Die FDP hat seitdem immer wieder die Vorlage der „Schubladengesetze“ gefordert, unter anderem in den Bundestagssitzungen am 26. Oktober 1966 und am 18. Januar 1967<sup>36)</sup>.

Auch die SPD forderte in einer Kleinen Anfrage vom 28. Juli 1966 die Vorlage der Entwürfe. Sie fragte:

„Ist die Bundesregierung bereit, den Wortlaut der von ihr entworfenen sogenannten Schubladengesetze dem Bundestag spätestens mit der Vorlage eines Gesetzentwurfes zur Ergänzung des Grundgesetzes vorzulegen?“<sup>37)</sup>

Bundesinnenminister Lücke antwortete darauf am 1. August 1966:

„Die Bundesregierung wird im weiteren Gespräch mit der Zwölfer-Kommission festlegen, welche Gesetzentwürfe den parlamentarischen Körperschaften bereits mit dem Entwurf der Notstandsverfassung vorgelegt werden sollen. Die verbleibenden ‚Schubladenentwürfe‘ wird die Bundesregierung, sobald die Notstandsverfassung verabschiedet ist, dem Gemeinsamen Ausschuß zu-leiten. In Beratung mit ihm wird *sie entscheiden*, welche Entwürfe im regulären Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden und welche durch den Gemeinsamen Ausschuß selbst im Rahmen der ihm durch die Notstandsverfassung eingeräumten Zuständigkeiten behandelt werden sollen“<sup>38)</sup>.

Diese Auffassung hat — wie aus einer Stellungnahme hervorgeht, die der SPD-Bundestagsabgeordnete *Hermann Schmitt-Vockenhausen* am 26. Oktober 1966 als Sprecher der Fraktion abgab — die Zustimmung der SPD gefunden. Schmitt-Vockenhausen sagte:

„Von wenigen Ausnahmen abgesehen können die sogenannten Schubladengesetze im normalen Gesetzgebungsverfahren beraten und verabschiedet werden. Es ist auch nicht notwendig, mit der Erörterung all dieser Gesetze bis zur Verabschiedung einer Verfassungsänderung zu warten ...“<sup>39)</sup>

Von einem „kleinen Rest“, der nicht im ordnungsgemäßen Gesetzgebungsverfahren verabschiedet werden könne, sprach Schmitt-Vockenhausen nach Beteiligung der SPD in der Bundesregierung in der Aktuellen Stunde des Bundestages am 18. Januar 1967<sup>40)</sup>.

Ebenso eindeutig hat der FDP-Abgeordnete *Hermann Busse* in einem Vortrag im Winter 1966/67 diesen Sachverhalt dargelegt. Busse sagte in diesem Vortrag — zu dem

34) ebda, S. 2084 (C) — (D).

35) Auftrag für Deutschland. 17. Bundesparteitag der Freien Demokraten. 6. — 7. Juni 1966 in Nürnberg. Bonn o. J. S. 89.

36) Wolfram Dorn, BT-StenoBer, 67. Sitzung, 26. Oktober 1966, S. 3172 (C); Hans-Dietrich Genscher, ebda, 84. Sitzung, 18. Januar 1967, S. 3923 (C); Thomas Dehler, ebda, S. 3932 (C); vgl. auch Wolfram Dorn, „Die Notstandsgesetzgebung im Deutschen Bundestag“, in: Paul Lücke u. a., (s. Anm. 12), S. 43: „Die Schubladen-Gesetze sollten in den normalen Beratungsgang des Parlaments geleitet werden, denn nur so wird es möglich sein, eine Vertrauensbasis unter den Beteiligten herzustellen. Die vom Bundesinnenministerium vorgetragene Zeitplanung, erst Verabschiedung der Notstandsverfassung und dann Vorlage eines Teils der Schubladen-Gesetze, werden die Freien Demokraten auf keinen Fall akzeptieren.“

37) BT-Drucksache V/851.

38) BT-Drucksache VI857. [Hervorhebung von J. S.]; hier bestätigt das Bundesinnenministerium die von den Kritikern des Notstandsausschusses vorgetragene Auffassung, der Notstandsausschuß sei eine „Art Nebenorgan der Exekutive“.

39) BT-StenoBer, 67. Sitzung, 26. Oktober 1966, S. 3169 (C).

40) BT-StenoBer, 84. Sitzung, 18. Januar 1967, S. 3924 (C); die Rede von „einem Rest“, der allerdings bleiben wird, findet sich auch in dem Interview des damaligen Staatssekretärs Hans Schäfer in der Fernseh-Sendung Panorama am 4. Juli 1966, abgedruckt in: „Dokumentation über die Schubladenverordnungen“, (s. Anm. 12), S. 13.

er sich durch die unveränderte Publikation nach der Veröffentlichung des Entwurfes 1967 bekannte:

„Sollte man aber den von mir für richtig gehaltenen Weg wählen, so würde sich das ‚Schubladen-Problem‘ weitgehend entschärfen. Ich bin überzeugt, daß eine Fülle vorbereiteter Gesetze in den ordnungsmäßigen Gesetzgebungsgang gelangen und damit der Öffentlichkeit zugänglich wird ...“

Eine Problematik bleibt aber auch dann noch bei den Gesetzen, die geheimhaltungsbedürftig sind. *„Daß sie im Gemeinsamen Ausschuß ‚vorberaten‘ werden sollen, ist außerhalb der Diskussion. Es kann dann alles Erforderliche erst entschieden werden, wenn man weiß, wie sich der Notstandsfall gestaltet. Grundsätzlich kann jedenfalls auch dann die Entscheidung beim Bundestag liegen, die freilich auch in einer Ermächtigung seitens des Bundestages an den Gemeinsamen Ausschuß zum Erlaß der Gesetze bestehen kann“*<sup>41)</sup>.

Hier wird unmißverständlich über den Zusammenhang zwischen Art. 53 a Abs. 2 und Art. 115 e Abs. 1 Entwurf 1967 gesprochen.

#### IV

Die beiden Worte „vorzulegenden Gesetzentwürfe“ müssen angesichts dieser eindeutigen Äußerungen als ein Hinweis angesehen werden, daß auch in Zukunft ein „kleiner Rest“ von „Schubladenentwürfen“ existieren soll. Die im Entwurf des Rechtsausschusses in Art. 53 a Abs. 2 enthaltene „Billigung“ der Gesetzentwürfe durch den Notstandsausschuß konnte mit dem Fortfall des in Art. 115 e Abs. 4 des damaligen Entwurfes vorgesehenen vorläufigen Vollzuges dieser Entwürfe durch die Bundesregierung gestrichen werden. Aus der Streichung dürfen somit keine falschen Schlüsse gezogen werden.

Ob das gegenwärtige Verfahren der Verteilung der geheimen Gesetzestexte auch an untere Verwaltungsinstanzen beibehalten werden soll, ist unklar. Der Entwurf 1967 schließt weder eine Vorberatung und einstweilige Zustimmung des Notstandsausschusses zu den „vorzulegenden Gesetzentwürfen“ aus noch eine Verteilung der Texte als geheime Sonderausgabe des Bundesgesetzblattes an Länder und Kommunen.

Die Bundesregierung hat bisher nicht dargelegt, warum ein „kleiner Rest“ an geheimen Gesetzentwürfen bleiben müsse. Im Schriftlichen Bericht hat sich *Ernst Benda* auf „Gründe der Geheimhaltung“ berufen oder auf „andere politische Erwägungen“<sup>42)</sup>. Man fürchtet auch die mögliche schockierende Wirkung der Entwürfe<sup>43)</sup>. Wenn ausgearbeitete und vom Notstandsausschuß für erforderlich angesehene Notstandsgesetze allein aus psychologischen Gründen geheimgehalten und deshalb nicht im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren verabschiedet werden, so wird dadurch der nach Art. 20 GG unantastbare Grundsatz unserer Verfassung durchbrochen, daß alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht. Dem Volk als dem Träger der Souveränität muß die „volle Wahrheit zugemutet“ werden. In einer Demokratie ist suspekt, was sich der Kontrolle durch die Öffentlichkeit entzieht. Wenn es bei diesen Gesetzentwürfen Einzelheiten gibt, die im voraus nicht bekanntgegeben werden können (beispielsweise die Sätze der Lebensmittelkarten, die vorbereitet werden), dann sind diese Einzelheiten in der konkreten Situation durch Rechtsverordnungen zu regeln. Die Grenzen, in denen dies erfolgt, können und müssen jedoch schon jetzt abgesteckt werden.

Das Verfahren intern vorberatener und an Verwaltungsinstanzen ausgelieferter geheimer Gesetzentwürfe ist ein wesentlicher Einbruch in das System des demokratischen

41) Hermann Busse, „Notstandsordnung und Demokratie“, in: Werner Hofmann u. Heinz Maus, Hrsg., Notstandsordnung und Gesellschaft in der Bundesrepublik, Reinbek bei Hamburg, 1967, S. 21. [Hervorhebung von J. S.].

42) BT - zu Drucksache IV/3494, S. 9 (zu Art. 53 a Abs. 2).

43) So der damalige Staatssekretär im Bundesinnenministerium Hans Schäfer, vgl. Jürgen Seifert, Gefahr im Verzuge ... (s. Anm. 12), S. 95; zur Geheimhaltung vgl. auch Theo Schiller, „Notstand und Parlament“, in: liberal, Jg. 8, Heft 6, S. 435 f. (Juni 1966).

Rechtsstaates: Texte, die keine Gesetze sind, werden als Gesetze behandelt, die Öffentlichkeit, d. h. unter anderem Kritik und Auslegung der Texte durch die Wissenschaft, wird ausgeschlossen und die Aufhebung verfassungswidriger Bestimmungen durch das Bundesverfassungsgericht wird verhindert. Gegenüber diesen Gefahren bietet die bloße Versicherung einzelner Abgeordneter, man wolle dieses Verfahren auf einen unvermeidlichen „Rest“ beschränken, keinen ausreichenden Schutz.

Die kommenden Beratungen werden zeigen, ob mit der unter Umgehung und Bruch der Verfassung eingeführten Praxis der Schubladengesetze gebrochen wird oder nicht. Ein innerhalb der SPD zur Diskussion gestellter Änderungsantrag sieht die Streichung der in Artikel 115 e Abs. 1 der Regierungsvorlage vorgesehenen Delegation der Gesetzgebungsbefugnis an den Notstandsausschuß bereits bei voller Funktionsfähigkeit von Bundestag und Bundesrat vor<sup>44</sup>). Der SPD-Abgeordnete *Martin Hirsch* hat sich in der Bundestagsdebatte am 29. Juni 1967 vorsichtig für eine Prüfung dieser Frage ausgesprochen<sup>45</sup>). Eine Streichung von Art. 115 e Abs. 1 der Regierungsvorlage könnte sicherstellen, daß Art. 53 a Abs. 2 auf die bloße Unterrichtung beschränkt bleibt.

Der FDP-Entwurf versucht der Praxis der „SchubladenVerordnungen“ noch unterschiedener einen Riegel vorzuschieben. Nach diesem Entwurf soll die Tätigkeit des Notstandsausschusses auf den Verteidigungsfall beschränkt werden, die Zuständigkeit des „Notparlamentes“ soll auch dann lediglich bei Handlungsunfähigkeit des Bundestages aufleben<sup>46</sup>).

44) Änderungsanträge der Abgeordneten Kurt Gscheidle u. a. s. Anm. 11, S. 792 (Antrag Nr. 12).

45) BT-StenoBer, 117. Sitzung, 29. Juni 1967, S. 5882 (A) u. (B): „Wir haben ferner gewisse Bedenken gegen die in Art. 115 e des Entwurfs vorgesehene Möglichkeit, daß das Parlament freiwillig auf seine Rechte verzichtet und sie, auch wenn es noch funktionsfähig ist, dem Gemeinsamen Ausschuß überträgt. . . . Ich stelle das hier zur Debatte. Das muß man noch einmal genau überlegen. Das Ganze ist ein in sich geschlossenes Gefüge. Man kann nicht einen Stein herausbrechen, ohne eventuelle Konsequenzen mit ins Kalkül zu ziehen.“ *Martin Hirsch*, „Nicht in die Trickkiste greifen“, in: Vorwärts, 7. September 1967, Nr. 36, S. 13, interpretiert jetzt seine Bundestagsrede vom 29. Juni 1967 ohne Einschränkung als Ablehnung einer Delegation der Gesetzgebungsbefugnis an den Notstandsausschuß.

46) BT-Drucksache V/2130 (Antrag der Abgeordneten Dorn, Busse, Diemer-Nicolaus, Mischnick und Fraktion der FDP vom 2. Oktober 1967), Art. 115 b Abs. 3 und 6.