

## Das Nein der Gewerkschaften zu den Notstandsgesetzen nach den Hearings

### I

Es ist nicht einfach, über den derzeitigen Stand der Notstandsgesetzgebung in der Bundesrepublik und die diesem Gesetzgebungswerk zugrunde liegende politische Konzeption eine zuverlässige Aussage zu machen, wenn man bedenkt, daß selbst im Bundesrat bei seiner 316. Sitzung vom 10. 11. 1967 anlässlich der Beratung der Entwürfe eines Arbeitssicherstellungsgesetzes (Bundratsdrucksache Nr. 537/67), eines Katastrophenschutzgesetzes (Bundratsdrucksache Nr. 538/67) sowie der Novellen zum Wirtschafts-, Ernährungs- und Verkehrssicherstellungsgesetz (Bundratsdrucksachen Nr. 534, 535, 536/67) über die „Zivilverteidigungskonzeption“ der Bundesregierung noch weitgehend Unklarheit bestand und im übrigen von niemandem abzusehen ist, ob und mit welchem Ergebnis die inner- und interfraktionellen Beratungen, die Erörterungen in den Bundestagsausschüssen und schließlich das Tauziehen der Koalitionspartner um die Verwirklichung einer den Sicherheitsbedürfnissen der drei westlichen Alliierten ausreichend erscheinenden Notstandsregelung enden werden.

Bekanntlich behalten sich die drei westlichen Alliierten nach der gemeinsamen Note vom 13. 12. 1967 vor, eine Erklärung über ein etwaiges Erlöschen ihrer Sicherheitsrechte erst dann abzugeben, wenn die Notstandsverfassung und die Notstandsgesetze rechtskräftig verabschiedet sind. Damit wird deutlich, daß im zehnten Jahr der Versuche zur Ablösung der sog. alliierten Vorbehaltsrechte (Art. 5 Abs. 2 Deutschlandvertrag) und zur Schaffung eines gleichzeitig praktikablen wie die unverzichtbaren Grundwerte unserer Verfassung aufrecht erhaltenden Notstandsrechts immer noch völlig offen ist, ob nach dem gewaltigen Einsatz all der politischen und bürokratischen Kräfte und Mittel zur „Bewältigung“ der Notstandsfrage, deren materieller Endwert nach groben Schätzungen bisher bereits die Grenze einer halben Milliarde DM weit überschritten haben dürfte, die Verwirklichung der nach Lage der Dinge in wesentlichen Teilen abzuändernden Notstandsgesetzesentwürfe der Bundesregierung überhaupt für das Sicherheitsbedürfnis der drei Mächte ausreichend erscheint. Es ist nicht auszuschließen, daß, selbst wenn die erforderliche Zweidrittelmehrheit des Bundestages ein verfassungsänderndes Notstandsrecht beschließt, die erwünschte Ablösung der Vorbehaltsrechte gleichwohl nicht eintritt, weil auch nur eine der drei Regierungen — aus welchen politischen Gründen auch immer — erklärt, die beschlossenen Regelungen reichten zur Befriedigung ihrer Sicherheitsbedürfnisse nicht aus.

Im übrigen blieben selbst bei einer Ablösung der Rechte aus Art. 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrags die Rechte der Alliierten aus ihrer Verantwortung für Gesamtdeutschland einschließlich Westberlin (Art. 2 des Deutschlandvertrages) sowie die Selbstverteidigungsrechte der alliierten Streitkräfte bei bewaffneten Aufständen auf deutschem Boden bestehen.

Versucht man in diesem Dilemma, das seit Mitte 1965 in den Gesetzgebungsorganen beraten, zum Teil verabschiedete, zum Teil in Kraft getretene Bundesnotstandsrecht zusammenzufassen, um einen Überblick darüber zu geben, was an Eingriffen, Beschränkungen und Belastungen auf den deutschen Bürger, insbesondere die Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften, zukommt, so ergibt sich folgendes verwirrende Bild:

#### 1)

Ohne verfassungsrechtliche Legitimation, vielmehr mit Spekulation auf spätere Heilung durch Grundgesetzänderung, wurden 1965 die sieben sog. einfachen Notstandsgesetze verabschiedet und verkündet, nämlich:

a) die vier Sicherstellungsgesetze vom 24. 8. 1965 (Wirtschafts-, Verkehrs-, Ernährungs- und Wassersicherungsgesetz),

b) die drei sog. Zivilschutzgesetze (Zivilschutzkorpsgesetz vom 12. 8. 1965, Schutzbau- und Selbstschutzgesetz vom 9. 9. 1965).

2)

Von den vier Sicherstellungsgesetzen, die sämtlich in Kraft getreten sind, sollen das Wirtschafts-, das Verkehrs- und das Ernährungssicherungsgesetz nach Maßgabe der am 23. 10. 1967 von der Bundesregierung verabschiedeten und zur Zeit den Gesetzgebungsorganen vorliegenden Entwürfe zu Novellen wieder abgeändert werden (siehe oben I).

3)

Das Inkrafttreten der sog. Zivilschutzgesetze, die auf Grund des Haushaltssicherungsgesetzes vom 20. 12. 1965 erst am 1. 1. 1968 wirksam werden sollten, wurde aufgrund einer entsprechenden Vorlage des Bundeskabinetts vom 13. 9. 1967 unbefristet verschoben. Im neuen Entwurf eines Gesetzes über die Erweiterung des Katastrophenschutzes (§18 Abs. 2) ist inzwischen wiederum die Aufhebung des Selbstschutzgesetzes vorgesehen.

4)

Eine Novelle zum Schutzbaugesetz ist in Bearbeitung.

5)

Während der parlamentarischen Beratungen des sog. Koalitionsentwurfs einer Notstandsverfassung (Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 13. 6. 1967, Bundesratsdrucksache Nr. 162/67), der seine erste Lesung im Bundestag am 29. 6. 1967 hatte und kurz vor den im November/Dezember 1967 vor dem Rechts- und Innenausschuß des Bundestages stattfindenden sog. öffentlichen Hearings, legte die Bundesregierung am 23. 10. 1967

a) den Entwurf eines Gesetzes zur Sicherstellung von Arbeitsleistungen für Zwecke der Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung (Arbeitssicherungsgesetz, Bundesratsdrucksache Nr. 537/67),

b) den Entwurf eines Gesetzes über die Erweiterung des Katastrophenschutzes (Bundesratsdrucksache Nr. 538/67) vor.

6)

Damit finden wir uns konfrontiert mit dem Koalitionsentwurf einer Notstandsverfassung und zur Zeit sage und schreibe 12 einfachen Notstandsgesetzen und Ergänzungsgesetzen, welche demnächst zumindest noch um die Schutzbaugesetz-Novelle bereichert werden.

Die Abänderung, teilweise Aufhebung oder Aufschiebung der einfachen Notstandsgesetze hat seine Gründe nicht nur, wie offiziell verlautet, in der Finanzmisere der öffentlichen Haushalte, sondern in den nicht hinwegzudiskutierenden, ernsthaften verfassungsrechtlichen Bedenken, den politischen durchgreifenden Einwänden gegen die in ihnen zum Ausdruck gelangte verfehlte perfektionistische Konzeption der totalen Erfassung, Verplanung und Mobilisierung nahezu des gesamten Volkes<sup>1)</sup>, der Wirtschaft und Industrie sowie in den unrealistischen, technisch-physikalisch unzulänglichen Vorstellungen über Schutzvorkehrungen im Zeitalter interplanetarischer Nuklearbedrohung<sup>2)</sup>.

1) Siehe hierzu: Material zur Notstandsgesetzgebung — Loseblattsammlung II, herausgeg. vom DGB-Bundesvorstand, Abt. Vors., S. 7; Beermann in „Gefahren durch Notstandsgesetze“, Broschüre, herausgeg. vom DGB-Bundesvorstand, November 1967, S. 12, 16.

2) Vergl. Bechert, „Kritik der Notstandsverfassung“, GM 8/1967, sowie zum „Kriegsbild in Mitteleuropa“: Frankfurter Hefte Nr. 9, September 1967; Brenner, Zur Notstandsgesetzgebung, DGB-Gewerkschafter bei den Notstandshearings 1967, Broschüre, herausgeg. vom DGB-Bundesvorstand, Abt. Vors., Januar 1968, S. 14 ff.

## II

Es ist hier nicht der Ort, den Inhalt der Notstandsgesetze und Vorlagen im einzelnen oder die sich aus ihnen ergebenden rechts-, sozial-, wirtschafts- und finanzpolitischen Konsequenzen auch nur annähernd ausreichend darzutun. Es erscheint aber möglich und notwendig, die Zielvorstellungen, Tendenzen und Gefahren aufzuzeigen, die insbesondere im Notstandsverfassungsentwurf und — wie ein roter Faden auch die einfachen Notstandsgesetze durchziehend — in der gesamten Notstandskonzeption der Bundesregierung begründet sind.

## 1)

Der DGB war schon frühzeitig und energisch den in den voraufgehenden Notverordnungsentwürfen *Schröders* (1960) und *Höcherls* (1963) geplanten Grundrechtseinschränkungen und Verfassungsstrukturveränderungen entgegengetreten. Der 7. Ordentliche Bundeskongreß des DGB (9. bis 14. 5. 1966 in Berlin) hatte jede Notstandsgesetzgebung abgelehnt, welche die demokratischen Grundrechte einschränkt und geeignet ist, die Prinzipien unserer Verfassung zu verletzen.

Auch zum neuen Koalitionsentwurf einer Notstandsverfassung hat der DGB durch Beschluß seines nach dem Bundeskongreß obersten Organs, des Bundesausschusses, vom 5. 7. 1967 Stellung genommen und in Leitgedanken sein *Nein* zu den neuen Notstandsvorlagen eingehend begründet<sup>3)</sup>.

Mit dieser eindeutigen Entscheidung gegen die von der Bundesregierung geplante Art von Notstandsgesetzgebung ist zugleich auch allen Spekulationen und Versuchen der Boden entzogen, die DGB-Gewerkschaften in der Notstandsfrage gegeneinander auszuspielen.

*Um es klar zu sagen:* Der DGB lehnt nach wie vor entschieden jede verfassungsändernde Notstandsgesetzgebung ab, die auf den Abbau und die Einschränkung von Grundrechten zielt, Struktur- und Leitprinzipien unserer rechts- und sozialstaatlichen Verfassung antastet und bereits in Friedenszeiten zur Errichtung eines Systems perfektionistischer, dirigistisch-obrigkeitsstaatlicher und militanter Formation und Inpflichtnahme großer Teile unseres Volkes ermächtigt.

Auch die inzwischen stattgefundenen sog. Hearings haben die gewerkschaftlichen Bedenken nicht zerstreuen können. Im Gegenteil hat sich bei ihnen — ungeachtet am Rande liegender Einzelheiten — herausgestellt, daß der Koalitionsentwurf in der jetzt vorliegenden Fassung auf keinen Fall Recht werden kann und darf, weil er sowohl nach seiner Grundanlage als auch in wichtigen Detailregelungen verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch bedenklich, politisch gefährlich, nach der ihm immanenten Schutz- und Sicherungsvorstellung militärstrategisch und technisch unrealistisch und zufolge seiner perfektionistischen Reglementierungssucht unpraktikabel und unglaubwürdig ist<sup>4)</sup>.

Die Anhörung von sog. Sachverständigen und repräsentativen Persönlichkeiten bedeutender Organisationen ist an sich eine begrüßenswerte Sache von hohem Publizitätswert. Es lag freilich an der wenig glücklich — nach amerikanischem Vorbild — ge-

3) „Notstand“, Entschließung des Bundesausschusses des DGB zum Entwurf einer Notstandsverfassung vom 5. 7. 1967, Broschüre, herausgeg. vom DGB-Bundesvorstand, Abt. Vors., August 1967; „Gefahren durch Notstandsgesetze“, Kundgebung des DGB am 2. 11. 1967, Broschüre, herausgeg. vom DGB-Bundesvorstand, November 1967; „Material zur Notstandsgesetzgebung“ — Loseblattsammlung Teil I und II, a.a.O.; siehe hierzu insbesondere: Gester, „Nein!“ Die Haltung der Gewerkschaften zur Notstandsverfassung, *Welt der Arbeit* 1967, Nr. 27 vom 7. 7. 1967, S. 3 ff. Sonderdruck „Metall“, 19. Jahrg. vom 25. 7. 1967, sowie „Ausblick“, *Zeitschrift der Gewerkschaft HBV*, Ausg. 11/67, S. 3 ff.; Gester: „Grundrechte sind kein Handelsobjekt“, in „Der Gewerkschafter“, Heft 11/67, S. 428 ff.; Tandam: „Das Nein der Gewerkschaften“ in „Neue Politik“, 12. Jahrg., Nr. 30 vom 29. 7. 1967, S. 12 ff.; andererseits vgl. Schiffer: „Notstandsgesetzgebung auf dem Prüfstand“ in „Die neue Ordnung“, Heft 6/67, S. 401 ff.

4) Rosenberg, Brenner, Kluncker, Reuter, Zur Notstandsgesetzgebung, DGB-Gewerkschafter bei den Notstandshearings 1967, Broschüre, herausgeg. vom DGB-Bundesvorstand, Abt. Vors., Januar 1968; Ziegler, *Welt der Arbeit* 1967, Nr. 46, S. 6; „Zur Kritik der Notstandsgesetzgebung“, Informationsdienst des Arbeitsausschusses des Kuratoriums „Notstand der Demokratie“, Nr. 3 vom 22. 1. 1968.

wählten Eigenart des Anhörungsverfahrens, daß einige der angehörten Persönlichkeiten den Eindruck gewinnen mußten, sie befänden sich als Angeklagte in einer Befragung inquisitorischen Charakters, einer Befragung, bei der vielfach sogar die unverhohlene Aufforderung durchklang, die Notstandskonzeption der Bundesregierung doch anzuerkennen und an ihr im Detail mitzuarbeiten. Daß dies kein erfreulicher Stil ist, sich mit der Auffassung profilierter Notstandsgegner auseinanderzusetzen, wurde auch dem nicht engagierten Fernseher und Zuhörer rasch deutlich.

Wenn schon derartige öffentliche Anhörungen stattfinden, dann hätten sie schon viel früher, nämlich vor dem Erlaß und dem Inkrafttreten der Notstandsgesetze 1965, erfolgen sollen, die bereits vollendete Tatsachen schufen und jetzt — im Nachhinein — auf verfassungsrechtliche Bestätigung drängen. Es wäre dann mit großer Wahrscheinlichkeit überhaupt nicht zur Verabschiedung der sieben Gesetze in der vorliegenden Fassung gekommen.

3)

Der Koalitionsentwurf einer Notstandsverfassung sieht nicht hinnehmbare, das Wesen des Grundrechts aus Art. 12 GG antastende Beschränkungen der Freiheit der Berufswahl, der Freiheit vom Arbeitszwang und der Freiheit des Arbeitsplatz- und Berufswechsels vor<sup>5)</sup>. Im Zusammenhang mit dem Arbeitssicherstellungsgesetz (ASG) und den Bestimmungen der bereits verfassungswidrig verkündeten sog. einfachen Notstandsgesetze, insbesondere des Zivilschutzkorpsgesetzes und des Verkehrssicherstellungsgesetzes, werden damit der Exekutive in Friedenszeiten und unter Ausschaltung des eigentlich berufenen ordentlichen Gesetzgebers durch Ermächtigung und Delegation weitgehend unkontrollierbare Ermessens- und Machtentscheidungen übertragen, was gegen Verfassungsgrundsätze der Rechtsstaatlichkeit und der Gewaltenteilung verstößt.

Durch Dienstverpflichtungen, Arbeitsplatzwechselverbote, Ausbildungsveranstaltungen, kasernierte Bereitschaft und durch Personaleinsatz im Verkehrsbereich kann in Friedenszeiten bei koordiniertem Einsatz dieser Mittel jederzeit das Arbeitskämpfrecht der Arbeitnehmer und der Gewerkschaften von vornherein illusorisch werden. Daran ändert auch nichts die vorgesehene Arbeitskämpfklausel in Art. 91 Abs. 4 des Koalitionsentwurfs<sup>6)</sup>.

Angesichts der ohnehin seit langem, vor allem in der Arbeitsrechtssprechung eingeleiteten Zurückdrängung der gewerkschaftlichen Position im kollektiven Arbeitsrecht<sup>7)</sup> sollte, anstatt durch Notstandsgesetze die Rechte der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften noch mehr zu schmälern, endlich eine ausreichende, der Stellung der Gewerkschaften und der Arbeitnehmer im sozialen Rechtsstaat adäquate verfassungsrechtliche Gewährleistung ihrer Rechte und Bewegungsfreiheiten (Betätigungs- und Streikrecht) erfolgen.

Anstatt zumindest zu versuchen, die freiheitlichen demokratischen Aktivkräfte unseres Volkes, nämlich die Arbeitnehmer und die Gewerkschaften, für den eigentlichen Notstandsfall der Verteidigung auf der Grundlage freiwilliger Selbstverpflichtung zu sammeln und nutzbar zu machen, gehen Bundesregierung und die Befürworter der Not-

5) „Notstand“, Entschließung des Bundesausschusses des DGB, a.a.O., S. 8 ff.; Gester, Welt der Arbeit, a.a.O., „Metall“, a.a.O.; Yor allem: Über, „Arbeitszwang, Zwangsarbeit, Dienstpflichten“, Hamburger Festschrift für Friedrich Schack, 1966, S. 167 ff., zur Verfassungswidrigkeit des Arbeitspflichtsystems des Koalitionsentwurfs, s. insbesondere S. 180 ff.

6) „Notstand“, Entschließung des Bundesausschusses des DGB, a.a.O., S. 11/12; Gester, Welt der Arbeit, a.a.O., „Metall“, a.a.O.; Mayer-Maly, „Notstandsverfassung und Arbeitskampf“, BB 1967, S. 1126, der mit Recht betont, daß Art. 91 Abs. 4 KE keine Klärung, vielmehr nur weitere Verwirrung ins kollektive Arbeitsrecht bringt.

7) Ramm, „Notstand und Arbeitsrecht“, Arbeit und Recht 1967/33 ff.; derselbe in Hofmann-Maus, „Notstandsordnung und Gesellschaft in der Bundesrepublik“, Rowohlt, Sept. 1967, S. 92 ff.; Benda, „Notstandsverfassung und Arbeitskampf“ (1963); derselbe in Hofmann-Maus, a.a.O., S. 81 ff.; Wahsner, „Dienstpflicht und Arbeitszwang — ein arbeitsrechtlicher Beitrag zur Notstandsgesetzgebung“, Arb.u.R., 1967, Heft 10, S. 289 ff. Dieser Beitrag berücksichtigt leider das ASG noch nicht; Hannover, „Die Wahrheit über die Notstandsgesetze“, „Die Tat“ vom 8. 4. 1967, S. 1, 3; Jeder, „Einschränkung der Rechte der Arbeitnehmer durch die Notstandsverfassung“, GM 9/1967.

Standsvorlage offenbar von dem historisch überkommenen Grundsatz aus, daß obrigkeitlicher Zwang stets die eleganteste und bürokratisch einfachste Bewältigung von Problemen sei.

4)

Der Entwurf eines Arbeitssicherstellungsgesetzes (ASG) beruht auf dieser Zwangskonzeption<sup>8)</sup>. Das ASG ist ein Ausführungsgesetz zu Art. 12 des Koalitionsentwurfs einer Notstandsverfassung (KE), wonach „für Zwecke der Verteidigung“ durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes Wehrpflichtige zu zivilen Dienstleistungen außerhalb des Wehrdienstes im Bereich der öffentlichen Verwaltung, der Streitkräfte sowie der Versorgung der Bevölkerung und der Streitkräfte sowie zu Dienstleistungen jeder Art im Bundesgrenzschutz verpflichtet werden können (Art. 12 Abs. 2 Satz 2 KE = Dienstverpflichtung) oder für Zwecke der Verteidigung in den genannten Bereichen durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes die Freiheit eines jeden, die Berufsausübung oder den Arbeitsplatz aufzugeben, eingeschränkt werden kann (Art. 12 Abs. 3 KE = Arbeitsplatzwechselverbot). Das Arbeitsplatzwechselverbot soll jedoch nach Art. 12 Abs. 3 erst wirksam werden, wenn die Bundesregierung mit Zustimmung des Gemeinsamen Ausschusses feststellt, daß dies zur Herstellung der erhöhten Verteidigungsbereitschaft oder zum Schutz der Zivilbevölkerung unerlässlich sei.

Die in § 1 ASG formulierte Zweckbestimmung geht aber bereits über den Verfassungsentwurf (Art. 12 Abs. 2 und 3 KE) dadurch hinaus, daß sie in die Zwecke der Verteidigung auch den „Schutz der Zivilbevölkerung“ miteinbezieht. Die Ausschaltung des beschlußfähigen ordentlichen Gesetzgebers in Friedenszeiten, an dessen Stelle der Gemeinsame Ausschuß nach Art. 12 Abs. 3, 53 a Abs. 3 KE treten soll, wird in § 2 ASG noch weitergehend vollzogen, da entgegen dem Wortlaut der Verfassungsentwurfbestimmung des Art. 12 Abs. 2 Satz 2 KE auch für die Ingangsetzung von Dienstverpflichtungen nicht der Gesetzgeber, sondern die Bundesregierung zusammen mit dem Gemeinsamen Ausschuß zuständig sein soll.

Im Zustande äußerer Gefahr — der durch Art. 115 a Abs. 1 Satz 1 KE als Fall des Angriffs oder des Drohens eines Angriffs definiert wird — können Wehrpflichtige (Männer zwischen 18 und 60 Jahren) auch ohne eine Feststellung nach § 2 Satz 1 ASG dienstverpflichtet werden. Schließlich können in Friedenszeiten, also ohne daß die — unkontrollierbaren — Voraussetzungen der Feststellung erhöhter Verteidigungsbereitschaft gegeben sind, Wehrpflichtige zu Ausbildungsveranstaltungen herangezogen werden (§ 2 Satz 3 i. Vbdg. mit § 28 ASG), wobei die Bundesregierung zur Bestimmung der Aufgabenbereiche, der Ausbildungsträger, des Verpflichtungsverfahrens und der an den Status der Wehrpflichtigen angelehnten Rechtsverhältnisse der Auszubildenden ermächtigt werden soll (§ 28 Abs. 2 ASG).

Der Anwendungsbereich der Verpflichtungen und Beschränkungen ist in § 3 Abs. 1 ASG zwar zunächst auf bestimmte komplexe Bereiche — ohne Rücksicht auf die Berufe, die in diesen Bereichen ausgeübt oder die Arbeitsplätze, die eingenommen werden — beschränkt. Der Entwurf zählt auf: Arbeitsleistungen bei der Bundeswehr und bei den verbündeten Streitkräften, bei Dienststellen des Bundes einschließlich der Deutschen Bundesbahn und der Bundespost, der Länder, der Gemeindeverbände, der Gemeinden und der sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, beim Zivilschutzkorps und bei Einrichtungen des Zivilschutzes, in Betrieben der Wasser- und Energieversorgung sowie der Abwasser- und Abfallbeseitigung, in Krankenanstalten, in Betrieben der Mineralölversorgung sowie in der See- und Binnenschifffahrt.

8) Siehe hierzu: „Perfekter Notstand“, Kritik der Änderungsentwürfe zu den Sicherstellungsgesetzen, Text und Kritik des Arbeitssicherstellungsgesetz-Entwurfs vom Oktober 1967, Broschüre, herausgeg. von der IG Metall, Vorstand.

Der Bundesrat hat inzwischen in seiner Stellungnahme zu dem ASG bereits eine Ausdehnung dieser enumerierten Bereiche verlangt (Betriebe zur Brot- und Milchversorgung, Transportunternehmen).

Nach der in § 3 Abs. 2 enthaltenen Pauschalermächtigung aber soll die Bundesregierung ohnehin in der Lage sein, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Gemeinsamen Ausschusses den Anwendungsbereich zu erweitern. Daß gegen diese — wie gegen die in den sog. Sicherstellungsgesetzen enthaltene<sup>9)</sup> — Ermächtigung durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken wegen Verletzung der Ermächtigungsschranken aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG bestehen, hat der Vertreter des Landes Hessen in der Beratung des Gesetzes in der 316. Sitzung des Bundesrates am 10. 11. 1967 (Sten.Ber. S. 259 D) überzeugend dargelegt.

Die sich aus dem ASG für die Arbeitnehmer und die Gewerkschaften ergebenden arbeitsrechtlichen Belastungen und Nachteile lassen sich wie folgt zusammenfassen:

#### A

1. Da das Streikrecht der Arbeitnehmer und der Gewerkschaften nicht ausdrücklich garantiert ist, können Dienstverpflichtete oder dem Arbeitsplatzwechselverbot unterliegende Arbeitnehmer bei Teilnahme an Streiks nach § 32 Abs. 1 ASG mit Gefängnis bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft werden. Es ist nach Gesetzeswortlaut und Begründung nicht klar und für die künftige Rechtsprechung der Strafgerichte nicht ausschließbar, daß Streikteilnahme kein rechtfertigender „anerkannter Grund“ zum Verlassen der Arbeitsstelle ist. Im Gegenteil muß nach der überwiegenden Arbeitsrechtslehre und der Arbeitsrechtsprechung davon ausgegangen werden, daß nur im Falle sog. sozialadäquater Arbeitskämpfmaßnahmen ein derartiger Rechtfertigungsgrund die Strafbarkeit ausschließt. Die Wandelbarkeit dieser Maßstäbe, die dem Richter einen weiten Ermessensspielraum einräumen, läßt im Gegenteil die Gefahr nicht von der Hand weisen, daß in allen Fällen der Anwendung einfacher Notstandsgesetze zufolge der präsumtiven prinzipiellen Vorrangigkeit der in ihnen geschützten Allgemeinbelange die Sozialadäquanz von Arbeitskämpfmaßnahmen verneint wird.

2. Das ASG würde auch — ohne verfassungsrechtliche Garantie des Streikrechts — ermöglichen, Streikvorbereitungen durch Ausspruch von Dienstverpflichtungen, Arbeitsplatzwechselverboten und Anordnung von Ausbildungsveranstaltungen illusorisch zu machen oder im Falle eines ausgebrochenen Streiks am Arbeitskampf teilnehmende Arbeitnehmer dienstzuverpflichten oder zu Ausbildungsveranstaltungen heranzuziehen. Auch könnten zu Ausbildungsveranstaltungen herangezogene Arbeitnehmer als Streikbrecher in bestreikten Betrieben eingesetzt werden. Sie dürften, da ihr Status an den der Soldaten angelehnt werden soll (§ 38 Abs. 2 Satz 3 ASG), als solche nicht einmal streiken.

#### B

Abgesehen von den grundsätzlichen, politischen und verfassungsrechtlichen Bedenken ist zum ASG folgendes kritisch anzumerken:

1. Es erscheint mit den in bewußter Abkehr von totalitärem Mißbrauch entwickelten positiven Grundsätzen sozialer Selbstverwaltung nicht vereinbar, die Arbeitsämter als Verpflichtungsbehörden (§§ 6, 10, 36 ASG) bei der zivilen Mobilisierung einzusetzen.

2. Die Verpflichtung deutscher Arbeitnehmer in Arbeitsverhältnisse zu verbündeten Streitkräften (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 ASG) nimmt den Arbeitnehmern den Schutz des deutschen Arbeitsrechts, insbesondere den Kündigungsschutz, da auf die bei den verbündeten Streitkräften tätigen deutschen Arbeitnehmer das deutsche Arbeitsrecht nur beschränkt anwendbar ist.

<sup>9)</sup> Material zur Notstandsgesetzgebung — Loseblattsammlung, a.a.O. Teil II, S. 8; Gester, Welt der Arbeit, a.a.O.

## DAS NEIN DER GEWERKSCHAFTEN ZU DEN NOTSTANDSGESETZEN

3. § 3 Abs. 1 Nr. 3 ASG ermöglicht — abgesehen von den Eingriffen, die das Zivilschutzkorpsgesetz zuläßt — den Zwangseinsatz von Arbeitnehmern im Zivilschutzkorps. Würde man den Anregungen des Bundesrats folgen, § 3 Abs. 1 Nr. 3 ASG auch auf Einrichtungen des Katastrophenschutzes zu erstrecken, so würde das im Katastrophenschutzgesetz vorgesehene begrüßenswerte Prinzip der Freiwilligkeit (§§ 1 Abs. 2, 8 Abs. 1) wieder aufgehoben und in sein Gegenteil verkehrt. Alsdann müßte trotz der formalen Aufhebung des Selbstschutzgesetzes durch § 18 Abs. 2 KatSchGes auf diesem Wege mit der Wiedereinführung eines obrigkeitstaatlich organisierten Selbstschutzes (Betriebs- und Werkselfschutz) gerechnet werden.

4. Art. 12 Abs. 3 KE i. Vbdg. mit § 1 Abs. 1 Nr. 1 ASG verletzt in diskriminierender Weise den Gleichbehandlungsgrundsatz, soweit nur die erwerbstätige Frau der Zwangsarbeit durch Festhalten am bisherigen Arbeitsplatz unterworfen wird. Die Frau, die nach ihrer gesellschaftlichen Stellung es nicht nötig hat, einem Erwerb nachzugehen, wird überhaupt nicht erfaßt.

5. Die Arbeitsplatzwechselbeschränkung trifft im Gegensatz zum früheren Entwurf eines Notdienstgesetzes (bis zu 55 Jahren) nunmehr Frauen bis zum 60. Lebensjahr.

6. Selbst bei Vorliegen eines wichtigen, vom Arbeitgeber verschuldeten Kündigungsgrundes darf der Arbeitnehmer nicht kündigen (§§ 6, 7 ASG).

7. Arbeitnehmer, die zu zivilen Dienstleistungen in der Bundeswehr verpflichtet werden oder dort einem Arbeitsplatzwechselverbot unterliegen (auch Frauen) können — obwohl sie am gleichen Ort bei ihren Familien wohnen — u. a. zu kasernierter Gemeinschaftsunterkunft, Gemeinschaftsverpflegung und zum Tragen von Arbeits-, Dienst- und Schutzkleidung verpflichtet werden. Auch sind sie gehalten, auf Weisung des Arbeitgebers Mehrarbeit zu leisten (§31 ASG).

8. Finanzielle Nachteile durch Lohnminderung und Nachteile in der Unfallversorgung können Arbeitnehmer in Ausbildungsveranstaltungen erleiden, da während der Dauer dieser Veranstaltungen ein Arbeitsverhältnis nicht besteht, das Ausbildungsrechtsverhältnis vielmehr in Anlehnung an das von Wehrpflichtigen geregelt wird, die an Wehrübungen teilnehmen (§ 28 Abs. 2 Nr. 3 ASG). Auch können im übrigen Lohn- und Gehaltseinbußen gemäß § 16 ASG eintreten.

9. Wie die bereits verkündeten anderen einfachen Notstandsgesetze, so versagt auch das ASG (§ 26 Abs. 4) die Rechtsmittel der Berufung und Beschwerde und schmälert damit in einer mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht zu vereinbarenden Weise den Rechtsschutz der Betroffenen. Ob überhaupt der im ASG — und in den übrigen einfachen Notstandsgesetzen — bereitgestellte Rechtsschutz, die Anrufung der Verwaltungsgerichte in 1. Instanz, tatsächlich ausreicht, um den nach Art. 19 Abs. 4 GG erforderlichen Mindestschutz zu garantieren, erscheint zumindest im akuten Anwendungsfall der Notstandsgesetze angesichts der sächlich und persönlich unzulänglichen Ausstattung der Gerichte und der zum Teil obsoleten Justizorganisation mehr als fragwürdig.

5)

Der als sog. Kern der Notstandsverfassung bezeichnete Gemeinsame Ausschuß (GA) ist weder eine berufene Volksvertretung noch ein mit rechtsstaatlichen Grundsätzen zu vereinbarendes Notparlament. Er ist vielmehr nach dem Koalitionsentwurf — jedenfalls in Friedenszeiten — ein privilegiertes und abgesondertes Geheimgremium neben und außerhalb der ordentlichen Volksvertretung. Der GA schmälert die vorrangige Zuständigkeit und Verantwortlichkeit des Parlaments, weil seine Funktionen nicht auf den Verteidigungsfall, bei dem der Bundestag nicht mehr beschlußfähig zusammentreten kann, beschränkt sind und er in den Fällen der Art. 12 Abs. 3 und 53 a Abs. 2 und

3 KE neben dem Bundestag und damit unter Ausschluß des Parlaments zur Inangsetzung der Notstandsgesetze tätig werden kann. Außerdem entspricht das politische Kräfteverhältnis im GA nicht dem des Parlaments. Eine wirksame demokratische Opposition ist nicht möglich<sup>10)</sup>.

Demgemäß hat auch die Mehrheit der bei den öffentlichen Hearings angehörten Sachverständigen die vorliegende Konstruktion und Zusammensetzung des GA abgelehnt.

Worüber man im Rahmen der Notstandschskussion reden kann, wäre die Institution eines echten Notparlaments, welches zur Aufrechterhaltung der parlamentarischen Kontrolle und Verantwortlichkeit für den Verteidigungsfall an Stelle des an der Wahrnehmung seiner Funktionen gehinderten Bundestags tätig wird und welches für den Verteidigungsfall die im Grundgesetz beschriebenen Rechte und Pflichten des Bundestags hat. Ein Notparlament ist an die Verfassung gebunden und darf nicht in der Lage sein, das Grundgesetz selbst zu ändern. Zur Gewährleistung eines höchstmöglichen Maßes an Repräsentanz der im Bundestag vertretenen politischen Kräfte müßte dieses Notparlament so zusammengesetzt sein, daß es das tatsächliche Kräfteverhältnis im Parlament widerspiegelt. Die Besetzung nach den Grundsätzen der Verhältniswahl wäre hierzu dienlich. Schließlich müßte gewährleistet sein, daß alle Mitglieder des Bundestages ein Teilnahme- und Rederecht bei den Sitzungen des Notparlaments haben. Zur Aufrechterhaltung des föderalistischen Prinzips wird es auch geboten sein, im Gegensatz zum KE den Bundesrat im Notparlament durch weisungsgebundene Vertreter zu repräsentieren. Durch die Zusammenfassung der Repräsentanten des Bundestags und Bundesrats im Notparlament wird die vom Grundgesetz vorgesehene Zweiteilung und Funktionsparallelität der Gesetzgebungsorgane beeinträchtigt. Deshalb bleibt zu erwägen, die Bundesratsvertreter neben dem Notparlament, aber zeitlich und räumlich zusammengefaßt, beraten und abstimmen zu lassen.

6)

Die im Koalitionsentwurf vorgesehene zusätzliche Regelung des sog. inneren Notstandes in Art. 91, wonach bei Naturkatastrophen, bei besonders schweren Unglücksfällen und bewaffneten Aufständen im Innern Streitkräfte als Polizeikräfte eingesetzt werden können, erscheint sachlich nicht geboten und politisch gefährlich.

Der Einsatz von Streitkräften als Polizeikräfte ist zur Behebung der in Art. 91 KE beschriebenen inneren Notstandslage nicht erforderlich. Bereits durch die vorgesehene Einbeziehung der Polizeikräfte und der sonstigen Kräfte und Einrichtungen anderer Bundesländer einschließlich des Bundesgrenzschutzes, aber auch des Zivilschutzkorps, der Feuerwehren und sonstiger privater Hilfsorganisationen stehen in ausreichendem Maße Kräfte und Mittel zur Verfügung, Naturkatastrophen und besonders schwere Unglücksfälle zu meistern. Im übrigen können bei Naturkatastrophen und bei besonders schweren Unglücksfällen bereits nach geltendem Recht Einheiten der Bundeswehr zu technischen, nicht militärischen Einsätzen (Transport-, Verkehrs-, Deich-, Erntehilfe usw.) eingesetzt werden.

Auch für den Fall eines sog. bewaffneten Aufstandes im Innern ist der Einsatz der Streitkräfte als Polizeikräfte nicht erforderlich. Ein bewaffneter Aufstand der Zivilbevölkerung erscheint ohnehin nach Lage der Dinge (Waffenerwerbsverbot, Funktionieren des Verfassungsschutzes, personelle und sächliche Einsatzkraft der modernen Polizei) rein theoretisch. Darüber hinaus stößt der Einsatz der Bundeswehr in Fällen sog. innerer Notstände aber deshalb auf durchgreifende Bedenken, weil die Bundeswehr keine Not- oder Ersatzpolizei ist und auf Grund ihrer Ausbildungsmöglichkeiten für einen normalen Polizeieinsatz grundsätzlich nicht geeignet ist. Geht ein bewaffneter

10) „Notstand“, Entschließung des DGB-Bundesausschusses, a.a.O., S. 17; Gester, Welt der Arbeit, a.a.O.



## DAS NEIN DER GEWERKSCHAFTEN ZU DEN NOTSTANDSGESETZEN

Aufstand von Militärpersonen aus, so können ohnehin nach geltendem Wehrrecht Streitkräfte zur Niederschlagung einer Meuterei usw. eingesetzt werden.

Der Vorsitzende der Gewerkschaft ÖTV, *Kluncker*, hat bei den Bundestags-Hearings am 30. 11. 1967 überzeugend dargetan, daß der Einsatz der bewaffneten Streitkräfte in Fällen des sog. inneren Notstandes abzulehnen ist und daß bei einem Putschversuch der Streitkräfte oder beim Versuch eines Staatsstreichs nur der kollektive Widerstand aller verfassungstreuen Kräfte auf staatlicher und gesellschaftlicher Ebene zu helfen geeignet ist<sup>11)</sup>.

Worüber man allenfalls diskutieren könnte, wäre eine Einbeziehung und Verstärkung des Bundesgrenzschutzes als Bundespolizeireserve zu Zwecken des Einsatzes bei sog. bewaffneten Aufständen im Innern. Das sollte aber aus der eigentlichen Notstandsdiskussion in die diese Frage nicht hineingehört, herausgenommen werden. Auch sollte bei einer gesetzlichen Regelung der Katastrophen- und Unglücksfall vom Fall eines bewaffneten Aufstandes im Innern klar getrennt werden.

### III

jVLit Befriedigung ist festzustellen, daß die Front der Notstandsverfechter inzwischen — nicht zuletzt als Folge des klaren gewerkschaftlichen *Neins* — aufgeweicht ist.

Ein Teil der SPD-Bundestagsfraktion (*Gscheidle, Matthöfer, Lenders, Kaffka* und Genossen) hat Änderungsanträge zum Koalitionsentwurf eingebracht, denen sich, wie verlautet, bereits über einhundert Abgeordnete angeschlossen haben.

Die Bundestagsfraktion der FDP hat am 2. 10. 1967 einen Gegenentwurf zur Notstandsverfassung (Bundestagsdrucksache V/2130), nämlich den Entwurf eines „Gesetzes zur Sicherung der rechtsstaatlichen Ordnung im Verteidigungsfall“ eingebracht.

In einem Teil dieser Abänderungspläne werden die ernstesten, verfassungsrechtlichen und politischen Bedenken der DGB-Gewerkschaften berücksichtigt.

Das gilt insbesondere für den *Gscheidle-Antrag* (SPD), in dem eine verfassungsrechtliche Garantie des gewerkschaftlichen Streikrechts einschließlich des Rechts zum politischen Streik (Streik zur Aufrechterhaltung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung) und die klarstellende verfassungsrechtliche Sicherung gefordert werden, daß in Arbeitskämpfen nicht durch Notstandsmaßnahmen eingegriffen werden darf. Weshalb der *Gscheidle-Antrag* sich allerdings auf den gewerkschaftlichen Streik beschränkt und nicht die Sicherung der ursprünglichen Rechte aller Arbeitnehmer, ihre Arbeit niederzulegen, mitumfaßt (der fälschlich sog. „wilde Streik“) ist nicht recht verständlich.

Der FDP-Entwurf äußert sich nicht zur Frage der Absicherung des Streikrechts. Interessant ist freilich die im Fachdienst für Innenpolitik der FDP (Sonderausgabe vom 3. 10. 1967, S. 4) enthaltene Bemerkung, wonach „der Regierungsentwurf bereits für Friedenszeiten die Möglichkeit einer einschneidenden Beschränkung des im Grundgesetz garantierten Streikrechts“ vorsieht.

Positiv zu bewerten ist auch der Änderungsantrag *Gscheidles*, dem GA in Friedenszeiten den formalen Status eines Bundestagsausschusses zu geben und ihm die Zuständigkeit für die Anwendung der einfachen Notstandsgesetze zu nehmen. Freilich hält auch der *Gscheidle-Antrag* — im Gegensatz zum Entwurf der FDP — am System des Koalitionsentwurfs fest, soweit bereits der unbestimmte sog. Zustand der äußeren Gefahr, der auch das Drohen eines Angriffs umfaßt, die Zuständigkeit des GA auslöst.

Auch die beantragte Streichung jeder gesetzlichen Regelung des sog. inneren Notstandes ist zu begrüßen. In der Tat reicht das bestehende Recht aus, wie oben dargetan,

11) Rosenberg, Brenner, Kluncker, Reuter, Zur Notstandsgesetzgebung, a.a.O., S. 21 ff./28.

alle Fälle sog. innerer Notstände zu meistern. Vor allem aber muß verhindert werden, daß die Streitkräfte zur „schlagkräftigen“ Lösung innenpolitischer Konflikte eingesetzt und mißbraucht werden können.

Der Gscheidle-Antrag hält grundsätzlich mit dem Koalitionsentwurf an der Möglichkeit fest, nach Art. 12 Abs. 2 und 3 KE Dienstverpflichtungen, Berufsausübungs- und Arbeitsplatzwechselverbote auszusprechen. Er will dies jedoch auf den Zustand der äußeren Gefahr und den sog. Spannungszustand beschränken. Der Spannungszustand soll durch die Feststellung des Bundestages und Bundesrates eingeleitet werden, daß die Herstellung erhöhter Verteidigungsbereitschaft notwendig sei. Das bedeutet aber eine gefährliche Eskalation, nämlich eine Steigerung von der Mobilisierung der Arbeitskräfte in Friedenszeiten zu Ausbildungsveranstaltungen über die Feststellung der Notwendigkeit erhöhter Verteidigungsbereitschaft, der sog. Mobilisierungsphase, über das Drohen eines Angriffs bis hin zum Angriff selbst.

Schließlich ist zu Art. 12 Abs. 3 des Änderungsantrags Gscheidle kritisch zu bemerken, daß, wie im Koalitionsentwurf, unter Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes nur die berufstätige Frau einer Arbeitsplatzwechselbeschränkung unterliegen soll.

Der FDP-Gesetzesentwurf bringt in einigen Punkten eine erfreuliche, wiewohl taktisch durchsichtige Abkehr vom Notstandsverfassungssystem des Koalitionsentwurfs. Wenn man bedenkt, daß die FDP an den früheren Notstandsentwürfen verantwortlich mitgearbeitet hat, so ist diese Kehrtwendung immerhin bemerkenswert.

Der FDP-Entwurf folgt den gewerkschaftlichen Bedenken, wenn es in der Begründung (S. 5) heißt: „Eine verfassungsrechtliche Prüfung der Bestimmungen des Regierungsentwurfs hat ergeben, daß Regelungen vorgeschlagen werden, die im entscheidenden Maße die Grundstruktur unserer Verfassung verändern sollen, so daß Geist und Sinn des Grundgesetzes, die liberale Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland verletzt werden.“

Auch wendet sich die FDP zu Recht gegen jede „unkontrollierbare Manipulation des Beginns von Krisenzeiten“. Demgemäß möchte die FDP die Notstandsverfassung auf den echten Verteidigungsfall, nämlich den Fall bewaffneter Auseinandersetzung auf dem Boden der Bundesrepublik, beschränken. Dem ist zuzustimmen. Unsere Verfassung kennt überhaupt nur den sog. Verteidigungsfall (Art. 59 a und 65 Abs. 2 GG). Dieser Begriff soll nach dem KE (Art. 53 a Abs. 3 Nr. 4 und 5) gestrichen und durch den nicht abgrenzbaren Begriff des Zustandes der äußeren Gefahr (Art. 115 a KE) ersetzt werden. Damit aber wird nicht nur optisch und psychologisch die Verfassungsposition „bewehrter Verteidigung“ hin zur militanten Bereitschaft verschoben.

Nach dem FDP-Entwurf soll eine Zivildienstverpflichtung nur im Verteidigungsfall möglich sein, sofern dies erforderlich ist. Das ist freilich so nur für den angesichts der Kompliziertheit der Materie nicht informierten Durchschnittsleser formuliert. In Wirklichkeit (vergl. Art. 115 c des FDP-Entwurfs) kann auch in Friedenszeiten der Bundestag, freilich mit Zweidrittelmehrheit und jeweils nur für 4 Wochen, auf Antrag der Bundesregierung die Notwendigkeit der einfachen Notstandsgesetze und damit auch eine Zivildienstverpflichtung beschließen. Hinzu kommt, daß sich nach Art. 12 Abs. 3 des FDP-Entwurfs der Anwendungsbereich der Dienstverpflichtungen und des Arbeitsplatzwechselverbots über die Tatbestände des Koalitionsentwurfs hinaus noch weiter erstrecken würden.

Die kritische Würdigung des wesentlichen Inhalts der parlamentarischen Initiativen zur Abänderung der Notstandsverfassung zeigt, daß in einigen Punkten das ernsthafte Bestreben besteht, die Struktur unserer freiheitlichen demokratischen Grundordnung auch im Notstandsfalle aufrecht zu erhalten und die unveräußerlichen Grund- und

## DAS NEIN DER GEWERKSCHAFTEN ZU DEN NOTSTANDSGESETZEN

Menschenrechte zu achten. Die Konsequenz hieraus muß aber eine grundsätzliche Abkehr von der Konzeption des Koalitionsentwurfs sein!

Andererseits bleibt gleichwohl, insbesondere was die Dienstverpflichtung und das Arbeitsplatzwechselverbot anlangt, eine Reihe durchgreifender Bedenken auch gegen die so abgeänderte Fassung bestehen.

Auch die jüngsten Aktivitäten des Kabinetts, der Bundestagsparteien und Bundestagsausschüsse zur „Entschärfung“ der Notstandsgesetzgebung belassen in vielen Punkten für die Gewerkschaften nicht hinnehmbare Eingriffe und Grundrechtseinschränkungen. Man sollte sich hüten, voreilig über ein so „demokratisiertes“ Notstandsrecht zu verhandeln oder gar sich damit zu begnügen, als Kaufpreis für die Annahme eines in wenigen Punkten abgeänderten, in seiner Grundkonzeption aber unveränderten Koalitionsentwurfs eine Streikrechtsgarantie zu erhalten. Die Aufrechterhaltung unserer demokratischen Grundordnung, ihrer Struktur und die Bewahrung der im Grundgesetz verbürgten Grundrechte dürfen kein interfraktionelles oder koalitionspartnerschaftliches Handelsobjekt werden!

Die aufgezeigten Gefahren durch Notstandsverfassung und Notstandsgesetze für unsere rechts- und sozialstaatliche Ordnung, für die Arbeitnehmer, ihre Gewerkschaften und für das gesamte Volk sind so unabsehbar und groß, daß kein verantwortlicher Parlamentarier seine Stimme für den vorliegenden Koalitionsentwurf geben darf!