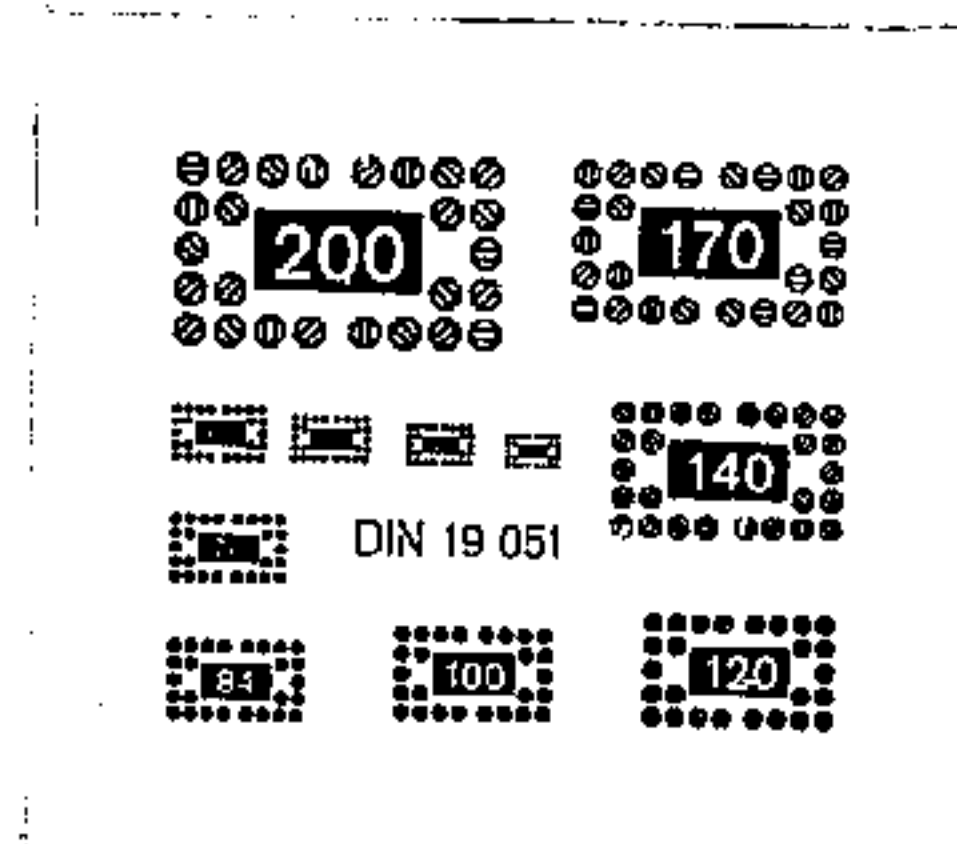


CL
W
4

Sozialdemokratische Stimmen zum Notstandsproblem



38248

Eine Dokumentation
der sozialdemokratischen Bundestagesfraktion

**Sozialdemokratische
Stimmen
zum Notstandsproblem**

Eine Dokumentation
der sozialdemokratischen Bundestagsfraktion

A38248

PV 1668f

Friedrich-Ebert-Stiftung
Bibliothek

Vorwort zur dritten Auflage

In der Diskussion um den Schröderschen Notstandsgesetzesentwurf hat die SPD-Bundestagsfraktion ihre Stellungnahmen zusammengefaßt veröffentlicht. Die Nachfrage nach dieser Broschüre macht einen Nachdruck erforderlich.

Bundesinnenminister Höcherl hat erklärt, daß er einen neuen Gesetzesentwurf vorlegen wolle. Der Schrödersche Entwurf existiert demnach nicht mehr.

Die SPD-Bundestagsfraktion hat stets ihre Verantwortlichkeit, die als erforderlich erkannten Maßnahmen durchzuführen, betont; sie ist daher bereit, in Untersuchungen und Gespräche einzutreten, um die Frage der Notstandsgesetzgebung einer befriedigenden Regelung zuzuführen. Die SPD-Bundestagsfraktion wird an ihrer grundsätzlichen Haltung, wie sie sie schon seither vertreten hat, festhalten. Nur eine Regelung, die diesen Grundsätzen entspricht, hat Aussicht, die Zustimmung der SPD zu erlangen. Die grundsätzliche Stellungnahme kann in folgenden Punkten zusammengefaßt werden:

- 1. Es ist eindeutig klarzumachen, in welchen Fällen und unter welchen Umständen von einem Notstand gesprochen werden muß, der nur mit außerordentlichen Mitteln gemeistert werden kann. Dabei ist zwischen innerem Notstand, drohendem Verteidigungsfall (Spannungszeit) und äußerem Notstand zu unterscheiden.*
- 2. Es ist zu gewährleisten, daß in solchen Situationen nicht eine an der Macht befindliche Gruppe oder Partei die Mittel der Exekutive zur Unterdrückung der anderen ausnutzen kann.*
- 3. Es ist zu sichern, daß Notstandsbefugnisse ausschließlich zur Meisterung des Notstandes und nicht zur Drosselung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung eingesetzt werden können.*
- 4. Es ist auszuschließen, daß eine Einschränkung oder Drosselung der demokratischen Grundrechte im gewerkschaftlichen und betrieblichen Bereich unter dem Vorwand des Notstandes praktiziert werden kann.*
- 5. Es ist Vorkehrung zu treffen, daß weder die Befugnisse der Länder noch die der gewählten Volksvertretung unter Berufung auf einen „Notstand“ erstickt werden können.*
- 6. Die Funktionsfähigkeit des Bundesverfassungsgerichts muß gewährleistet sein: Jede Maßnahme muß vor das Bundesverfassungsgericht gebracht werden können.*

Herausgeber: Bundestagsfraktion der SPD · Redaktion: W. Jansen
Druck: Druckhaus Deutz, Köln-Deutz

Wir betonen die Verantwortlichkeit des Parlaments in jeder Lage. Eine Notstandsregelung darf keine Möglichkeit des Ausweichens des Parlaments aus seiner Verantwortung schaffen.

Die Meisterung der Frage der Notstandsgesetzgebung wird nur möglich sein, wenn in interfraktionellen Gesprächen eine gemeinsame Grundlage gefunden wird.

Bonn, 25. Januar 1962

Dr. Schäfer MdB

Vorwort zur zweiten Auflage

Mitte März erschienen am gleichen Tage zwei Veröffentlichungen zum Notstandsproblem: Die Broschüre „Das Gesetz zur Stunde der Not“ des Bundesinnenministers und die „Sozialdemokratischen Stimmen zum Notstand“ der SPD-Bundestagsfraktion. Beide Veröffentlichungen wurden in der Presse ausführlich gewürdigt.

Was die sozialdemokratische Publikation anlangt, so war die Nachfrage unerwartet groß. Nicht nur Behörden und Journalisten forderten die Veröffentlichung an, sondern auch Verlage, Archive, Bibliotheken und nicht zuletzt außerordentlich zahlreiche Privatpersonen, die sich über die Materie zu informieren wünschten — ganz zu schweigen von den Anforderungen aus den Reihen der Sozialdemokratischen Partei selbst. Die erste Auflage war vergriffen, bevor auch nur annähernd alle Wünsche berücksichtigt werden konnten; eine Neuauflage wurde notwendig.

Es ergab sich die Frage, ob in dieser zweiten Auflage eingehend auf die Broschüre des Bundesinnenministers eingegangen werden sollte. Wir haben aus guten Gründen davon abgesehen. Die Auseinandersetzung über das Notstandsproblem wird gewiß noch weitergehen. Sie sollte aber Gegenstand aktueller politischer Äußerungen und nicht Gegenstand polemischer Broschüren sein. Eine eingehende Beschäftigung mit der Broschüre des Bundesinnenministers hätte unserer Veröffentlichung den Charakter der Dokumentation genommen. Gerade eine Dokumentation und nicht eine Wahlkampfbroschüre mit aus dem Zusammenhang gerissenen Zitaten — wie sie der Bundesinnenminister vorgelegt hat — sollte diese Veröffentlichung aber sein und bleiben, denn der dokumentarische Wert von polemischen Wahlkampfbroschüren ist zweifelhaft. So haben wir uns in unserer zweiten Auflage auf einige Ergänzungen beschränkt. Neu aufgenommen wurden Veröffentlichungen nach dem ersten Erscheinen:

eine Stellungnahme von Dr. Adolf Arndt zur Broschüre des Bundesinnenministers,

ein Artikel des Pressereferenten der SPD-Bundestagsfraktion im SPD-Pressedienst

und ein Artikel des Bundestagsabgeordneten Dr. Fritz Schäfer im „Vorwärts“ zum gleichen Thema.

Neu aufgenommen wurde ferner eine Rede des parlamentarischen Geschäftsführers der SPD-Bundestagsfraktion, i. d. Walter Menzel, vom 5. Mai 1960, in der er sich für eine Verstärkung der Bereitschaftspolizei einsetzt und damit den Willen der SPD zur Vorsorge für die Stunde der Not in einem demokratischen Sinne eindrucksvoll unterstreicht.

Schließlich wurden einige Umstellungen der Beiträge vorgenommen, damit auf diese Weise der sachliche und chronologische Zusammenhang besser verdeutlicht wird.

Bonn, im April 1961

Vorbemerkung zur ersten Auflage

Die sozialdemokratische Bundestagsfraktion legt eine Reihe von Stellungnahmen einzelner Abgeordneter sowie der Fraktion und des Parteivorstandes zum Notstandsproblem vor.

Aus diesen Stellungnahmen ergibt sich eindeutig:

1. Die SPD hat sich dem Gedanken einer vernünftigen Notstandsregelung nie widersetzt.
2. Das vom Bundesinnenminister vorgelegte Gesetz widerspricht den unabänderlichen Grundsätzen der Verfassung und ist daher unannehmbar *).
3. Die immer wiederkehrend geäußerte Bereitschaft der SPD zu Verhandlungen über das Notstandsproblem ist von der Bundesregierung und der CDU/CSU, von wenigen Ansätzen abgesehen, niemals genutzt worden; die bisherige Ergebnislosigkeit der Beratungen ist daher allein auf das Versagen der Bundesregierung und der CDU/CSU zurückzuführen.

*) Artikel 79 Abs. 3 des Grundgesetzes: Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.

Artikel 20 GG:

1. Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.
2. Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.
3. Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.

Entwurf Dr. Menzel einer „Westdeutschen Satzung“ (§ 27 dieses Entwurfs ist im Wortlaut mit § 33 des Entwurfs eines Grundgesetzes [„2. Menzel-Entwurf“] identisch)

§ 27

Wenn die Versammlung nach Feststellung ihres Präsidenten durch höhere Gewalt gehindert ist, sich frei zu versammeln, dann hat das Direktorium, wenn möglich, im Einvernehmen mit dem Hauptausschuß der Versammlung, das Recht, die zur Aufrechterhaltung eines geordneten Verfassungs- und Verwaltungslebens erforderlichen Gesetze zu erlassen und die notwendigen Maßnahmen zu treffen, wenn ohne sie die öffentliche Ruhe und Ordnung erheblich gestört und gefährdet wird.

Die Feststellung des Präsidenten der Versammlung ist jeweils nur für einen Monat wirksam und ist, wenn die Voraussetzungen des Notstandes fort dauern, vor Ablauf dieser Frist zu wiederholen.

Sobald die Voraussetzungen des Notstandes beseitigt sind, müssen die inzwischen erlassenen Gesetze und Verordnungen der Versammlung vorgelegt und ihr die getroffenen Maßnahmen zur Kenntnis gebracht werden.

☆

Antrag der Fraktion der SPD

— Bundestagsdrucksache Nr. 1515 —

(Erster Bundestag)

Der Bundestag wolle beschließen, dem folgenden Gesetzentwurf die Zustimmung zu erteilen:

Entwurf eines Gesetzes

zur Änderung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949.

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Artikel 74 erhält folgende Ziffer 24:

„24. die Einstellung, Beförderung, Ausbildung, Besoldung, Versorgung, Ausrüstung und Bewaffnung der Polizeiexecutivbeamten.“

§ 2

Im Artikel 87 wird nach dem Absatz 1 folgender neuer Absatz 2 eingefügt:

„(2) Die Länder sind auf Anforderung des Bundesministers des Innern verpflichtet, ein Zehntel ihrer Polizei-Exekutivkräfte nach Maßgabe eines besonderen Bundesgesetzes zur Verfügung des Bundes zu halten.“

Absatz 2 wird Absatz 3 und Absatz 3 wird Absatz 4.

§ 3

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Bonn, den 26. Oktober 1950

Ollenhauer und Fraktion

☆

Vortrag des SPD-Bundestagsabgeordneten Prof. Carlo Schmid in der Sendereihe „Probleme der Politik“ am 30. Juni 1955 im Hessischen Rundfunk (Auszug)

Das ist der Rechtszustand heute — ein sehr freiheitlicher, demokratischer Rechtszustand, von dem freilich manche meinen, er gebe dem Staat nicht genügend Macht, um auch in Notzeiten seinen eigenen Bestand zu sichern. Notstandsrechte im klassischen Sinn des Wortes haben in der Bundesrepublik heute nur die Besatzungsmächte. Sie bestehen auf diesem Recht, um ihrer eigenen Sicherheit willen. Sie wollen diese Rechte nur aufgeben oder einschränken, wenn die Bundesrepublik selber ein Notstandsrecht schafft, das es der Bundesregierung ermöglicht, auch in unruhigen Zeiten das auch für die Sicherheit der Besatzungstruppen und für die Aufrechterhaltung von Sicherheit, Ruhe und Ordnung Erforderliche zu tun.

Was soll nun geschehen? Es wird Sache des Bundestages sein, seiner Verantwortung klar ins Gesicht zu schauen.

Man wird um eine Änderung des Grundgesetzes nicht herumkommen, denn es scheint mir auf jeden Fall besser zu sein, wir Deutschen bestimmen selber, was in Notzeiten zu geschehen hat, als daß dies die Besatzungsmächte tun. Es gibt dafür sicher eine Reihe von Möglichkeiten. In jedem Falle aber sollten folgende Maximen beachtet werden:

1. Der Notstand sollte nur durch den Bundestag ausgerufen werden können.

8

2. Keinesfalls sollte die Regierung oder der Bundespräsident das Notverordnungsrecht erhalten.
3. Die Militärgewalt muß auf jeder Verwaltungsstufe der Zivilgewalt unterstellt bleiben; sie darf nur ausführen und nicht anordnen.
4. Das Parlament muß bis in die Einzelheiten hinein die Kontrolle aller angeordneten Notstandsmaßnahmen behalten und das Recht haben, sie durch Beschluß jederzeit aufzuheben.
5. Es muß durch ein Gesetz im einzelnen bestimmt werden, was in Fällen des Notstandes an Einzelmaßnahmen angeordnet werden darf. Was in dem Gesetz nicht aufgeführt wird, darf nicht getan werden.
6. Von der Verhängung des Notstandes darf nicht Gebrauch gemacht werden, um Streiks, die von den Gewerkschaften ordnungsgemäß ausgerufen worden sind, abzuwürgen oder zu beschränken.
7. Falls höhere Gewalt den Bundestag hindern sollte, sich zu versammeln, soll der Bundesrat mit zeitlicher Befristung Verordnungen erlassen können.

Wenn man sich an diese oder ähnliche Beschränkungen halten will, könnte auch in das politische System der Bundesrepublik ein Notstandsrecht eingeführt werden, ohne daß wir für die Freiheit der einzelnen oder für den Bestand der demokratischen Grundordnung zu fürchten brauchen. Aber mir scheint es besser zu sein, auf diesem Gebiet eher weniger als mehr zu tun. Vergessen wir nicht die Weisheit der angelsächsischen Völker:

Wenn der Regierung die Anwendung von Macht zu leicht gemacht wird, bezahlt immer der Bürger die Zeche mit seiner Freiheit!

☆

Zur Frage der Notstandsrechte Aufsatz von Dr. Adolf Arndt im „Vorwärts“ vom 21. November 1958

Wie jede andere Verfassung, gewährt auch das Bonner Grundgesetz besondere Bezugnisse für den Fall eines Notstandes. Kommt es zu einem Konflikt zwischen Bundestag und Bundesregierung, so kann vom Bundespräsidenten der Gesetzgebungsnotstand erklärt und ein Gesetz auch gegen den Willen des Bundestages durch ein Zusammenwirken zwischen Bundespräsident, Bundesrat und Bundesregierung erlassen werden (Art. 81 GG). Erfüllt ein Land seine Bundespflichten nicht, so kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates im Wege des Bundeszwangs die notwendigen Maßnahmen treffen, insbesondere den Ländern und ihren Behörden Weisungen erteilen (Art. 37 GG). Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand des Bundes oder eines Landes und zur Ab-

9

wehr einer drohenden Gefahr für die freiheitlich-demokratische Grundordnung kann ein Land die Polizeikräfte anderer Länder anfordern; ist jedoch das Land, in dem die Gefahr droht, selber zur Bekämpfung der Gefahr nicht bereit oder nicht in der Lage, so kann die Bundesregierung die Polizei dieses Landes sowie die Polizeikräfte auch anderer Länder ihren Weisungen unterstellen (Art. 91 GG). Das Bonner Grundgesetz war und ist als eine Vollverfassung für die Bundesrepublik Deutschland gedacht. Man muß deshalb davon ausgehen, daß der Parlamentarische Rat diese Befugnisse auch in den Fällen eines Notstandes für ausreichend erachtete.

Eine neue Lage entstand, als gegen die Stimmen der Sozialdemokratie durch die Verfassungsänderung vom 26. März 1954 die Zuständigkeit des Bundes zur Einführung der allgemeinen Wehrpflicht begründet und die Bundeswehr geschaffen wurde. Deshalb wurde unter Mitwirkung auch der Sozialdemokratie das Grundgesetz mit der Verfassungsänderung vom 19. März 1956 durch eine Wehrverfassung ergänzt. Der Sinn dieser Verfassungsänderung ist, die Bundeswehr in das demokratische Staatsganze einzugliedern. Die Voraussetzungen, unter denen es zulässig wird, die Bundeswehr im Falle eines inneren Notstandes in Anspruch zu nehmen, können aber gemäß Art. 143 GG nur und erst durch eine weitere Verfassungsergänzung geregelt werden. Gegenwärtig ist daher jeder Einsatz der Bundeswehr im Innern ausgeschlossen. Ob, wann und wie er statthaft wird, kann nicht etwa, wie man zumeist sagt, vom Bundestag mit einer Zweidrittelmehrheit beschlossen werden, sondern ist der Regelung durch eine Änderung der Verfassungsurkunde vorbehalten. Der positive Sinn dieser Vorschrift ist darin zu finden, daß die Gefahr eines parteilichen Mißbrauchs der Bundeswehr durch die Bundesregierung ausgeschlossen werden soll.

Die früheren Besatzungsmächte, mit denen wir jetzt durch den Nordatlantikpakt (NATO) zu einem Bündnis vereinigt sind, haben die Vorschriften des Bonner Grundgesetzes für den Fall von Notständen nicht für ausreichend angesehen, um die Sicherheit ihrer in der Bundesrepublik Deutschland stationierten Truppen zu gewährleisten. Durch den Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den drei Mächten vom 26. Mai 1952 in der Fassung vom 23. Oktober 1954 (Generalvertrag) haben die auswärtigen Staaten als Vertragspartner sich für ihre in der Bundesrepublik stationierten Streitkräfte daher das Recht des Selbstschutzes vorbehalten. Wieweit dieses Recht geht, ist ungewiß und unbestimmt. Trotzdem gibt es keine Stelle, die diesen Streit zwischen der Bundesrepublik und ihren Partnern im Atlantikpakt entscheiden dürfte, ob die Voraussetzungen eines solchen Rechts zum Selbstschutz für die hier stationierten Truppen gegeben sind und welches Ausmaß ein solches Recht auf Selbstschutz hat. Die Sozialdemokratie hat deshalb stets davor gewarnt und dagegen Widerspruch erhoben, einen solchen Vorbehalt der Alliierten hinzunehmen. Die Bundesregierung und ihre Regierungsparteien haben es im Jahre 1954 bei Abschluß der Pariser Verträge versäumt, solche Vorbehaltsrechte der Alliierten abzuwehren oder wenigstens einzugrenzen und durch ein Schiedsgericht kontrollieren zu lassen. Für die Ablösung des damals bereits überholten und überfälligen Besatzungsstatuts hat die Bundesregierung Adenauer mit Zustimmung ihrer Parteien den außerordentlichen Preis bezahlt, daß die Alliierten nach ihrem Ermessen freie Hand behalten, alles zu tun, was sie für die Sicherheit ihrer hier stationierten Truppen für erforderlich erklären. Die Verantwortung für diese Benachteiligung der Bundesrepublik und alle sich

daraus für die Selbstbestimmung ergebenden Gefahren fällt auf Bundeskanzler Adenauer, seine Regierung und die Koalitionsparteien, die im Jahre 1954 Gefolgschaft leisteten. Das einzige sehr schwache Zugeständnis, das die Alliierten in Artikel 5 des Generalvertrages machten, ist die Bestimmung, daß diese Vorbehaltsrechte zum Schutz der Sicherheit der in der Bundesrepublik von ihnen stationierten Streitkräfte dann erlöschen.

„sobald die zuständigen deutschen Behörden entsprechende Vollmachten durch die deutsche Gesetzgebung erhalten haben und dadurch in Stand gesetzt sind, wirksame Maßnahmen zum Schutz der Sicherheit dieser Streitkräfte zu treffen, einschließlich der Fähigkeit, einer ernstlichen Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu begegnen.“

Diese vertragliche Abrede darf nicht dahin verstanden werden, daß die Bundesrepublik eine Verpflichtung hätte, ihre Verfassung durch weitere Notstandsbeugnisse zu ergänzen. Umgekehrt bleibt allerdings zum Nachteil der Bundesrepublik leider auch offen, welche Verfassungsergänzung durch zusätzliche Notstandsbeugnisse die Alliierten als genügend betrachten werden, um anzuerkennen, daß ihre Vorbehaltsrechte untergegangen sind.

Angesichts dieser Lage erheben sich zwei Fragen. Die eine Frage ist die, was aus politischen Gründen geschehen kann, um die so weitgehenden Vorbehaltsrechte der Alliierten abzulösen, da von einer Selbstbestimmung oder Souveränität der Bundesrepublik noch nicht die Rede sein kann, solange auswärtige Staaten derartige Vorbehaltsrechte innehaben. Es kann nicht gesagt werden, daß es für diese Frage allein die eine Lösung gibt, nämlich nach den Wünschen der Alliierten das Grundgesetz um Notstandsbeugnisse zu ergänzen, sondern es kommt ebenso in Betracht, im Verhandlungswege die Alliierten zu einem Verzicht auf diese Vorbehaltsrechte zu bewegen, da solche Vorbehaltsrechte schlechterdings mit der Gleichberechtigung nicht vereinbar und durch die Entwicklung überholt sind. Bisher wissen wir nicht, ob und was die Bundesregierung unternommen hat, um einen Verzicht der Alliierten auf ihre Vorbehaltsrechte zu erwirken. Infolge der von der Sozialdemokratie kritisierten Fehler bei Abschluß der Pariser Verträge im Jahre 1954 befindet sich die Bundesrepublik allerdings leider in einer schlechten Verhandlungsposition, weil sie zwar alle Pflichten — insbesondere auch zu einem vollen militärischen Beitrag — auf sich nahm, ohne daß zugleich jedes Vorrecht der Alliierten in der Bundesrepublik dadurch erlosch oder wenigstens ein hinreichend klarer und durchsetzbarer Rechtsanspruch auf die Beendigung derartiger Vorrechte ausbedungen wurde.

Die zweite Frage, die sich erhebt, ist die, ob — unabhängig von den Vorbehaltsrechten der Alliierten — eine aus deutscher Sicht vorzunehmende Überprüfung des im Jahre 1949 beschlossenen Grundgesetzes es in unserem eigenen Interesse angezeigt erscheinen läßt, die Notstandsbeugnisse aus der Verfassung zu erweitern, um die Sicherheit des freiheitlich-demokratischen Staatswesens im Falle einer Gefahr zu gewährleisten. Alle Demokraten haben ein gemeinsames Lebensinteresse daran, den Bestand des freiheitlichen Staates zu sichern. Eine vorausschauende und verantwortliche Verfassungspolitik wird darauf Bedacht nehmen müssen, sowohl daß die Befugnisse der Verfassungsorgane sich im Notfalle nicht als unzulänglich erwiesen, als auch, daß keine übermäßige Spannung zwischen dem Verfassungsrecht und der Verfassungswirklichkeit entsteht.

Denn ein Widerspruch zwischen der Mächtigkeit von Verfassungstatsachen und dem geschriebenen Verfassungsgesetz hat sich nach geschichtlicher Erfahrung oft zum Nachteil des Verfassungsgesetzes ausgewirkt.

Die Sozialdemokratie kann sich der Aufgabe nicht verschließen, diese schwierige und weittragende Problematik immer von neuem verantwortungsbewußt zu durchdenken und zu ernsthaften Gesprächen darüber bereit zu sein. Sie bleibt sich allerdings bewußt, daß ein Zuviel an Staatsschutz gerade zur Gefahr für die Rechtswerte der Verfassung und die Freiheitlichkeit ihrer Ordnung werden kann. Auch ist die Regierung keineswegs der Staat, so daß diese Probleme nicht lediglich aus dem Gesichtswinkel einer Regierung betrachtet werden dürfen. Die Erkenntnis, daß man die Verfassungslage nach diesen Richtlinien reiflich zu durchdenken und zu erörtern hat, bedeutet auch noch keineswegs, daß jeder Zeitpunkt dafür geeignet ist oder ein Ergebnis schon vorweggenommen werden dürfte. Das gemeinsame Interesse daran, die überaus bedenklichen Vorbehaltsrechte der Alliierten zum Erlöschen zu bringen, wird hierbei jedoch nicht außer acht gelassen werden dürfen. Allein die Möglichkeit, daß andere Staaten noch derartige Befugnisse in der Bundesrepublik Deutschland beanspruchen, ist nicht nur eine ständige Beeinträchtigung unserer politischen Entscheidungsfreiheit, sondern könnte sich sogar zu einer Gefährdung unserer Sicherheit auswachsen, falls die Alliierten zur falschen Zeit von diesen Sonderrechten, die unsere Verfassungsordnung überlagern, Gebrauch machen.

Die Voraussetzungen für eine Überprüfung dieser Problematik und für vertrauensvolle Erörterungen darüber sind aber leider durch das Vorgehen des Bundesinnenministers Schröder empfindlich gestört worden. Schröder denkt legalistisch und formalistisch. Daß die Bundesregierung formal die Zuständigkeit besitzt, in diesen Fragen die gesetzgeberische Initiative zu ergreifen und innerhalb der Ministerialbürokratie die Vorlage für eine Verfassungsänderung vorbereiten zu lassen, macht ein einseitiges Vorgehen noch nicht legitim. Demokratischer Denkweise hätte es entsprochen, auch innerhalb der Bundesregierung und der Ministerien noch keine Pläne zu entwickeln, ohne zuvor die Führung mit allen den Kräften aufzunehmen, die eine verfassungsergänzende Mehrheit bilden können. Eine gemeinsame Aufgabe läßt sich auch nur gemeinsam anfangen. Der Anfang beginnt bereits bei der Fragestellung. Weil nur der Verfassungsgeber an eine solche Aufgabe herangehen, sie prüfen und erforderlichenfalls lösen kann, müßten sich vorweg die politischen Kräfte untereinander verständigen, die in der Lage sind, sich nach Maßgabe des Grundgesetzes als verfassungsändernde Gewalt zu konstituieren. Damit ist nicht gesagt, daß im übrigen zwischen diesen Kräften keine tiefgreifenden Gegensätze bestehen können und trotzdem bestehen bleiben, weil eine Demokratie und ihre Freiheit aus dem Widerspruch leben. Die vielleicht unvermeidliche und für eine rechte Demokratie auch als fruchtbar mögliche Fortdauer heftiger Gegensätze zwischen den Parteien darf aber nicht vergessen lassen, daß eine gemeinschaftliche Verantwortung sich nicht ermöglichen läßt, ohne dafür das politische Klima zu schaffen.

Die Bundesregierung und die sie tragenden Parteien würden deshalb die Voraussetzungen für den gebotenen Gedankenaustausch unmöglich machen, falls sie fortfahren sollten, den Graben zwischen der gegenwärtigen Mehrheit und der gegenwärtigen Minderheit weiter zu vertiefen. Man kann nicht einerseits sich zusammentun, um diese Existenzprobleme zu durchdenken und zur richti-

gen Zeit einer Lösung näherzubringen, wenn gleichzeitig der Bundesminister für Verteidigung in hemmungslosen Wahlreden Andersdenkende unter Namensnennung eines führenden Sozialdemokraten, dessen Auffassungen er grüßlich entstellt, als potentielle Kriegsverbrecher diffamiert. Man kann sich in diesen Fragen nicht finden, solange Strauß, Kiesing und Jaeger nicht davon ablassen, Zwietracht zwischen der Sozialdemokratie und der Bundeswehr zu säen. Man kann Schritte, die über die Existenz entscheiden, nicht in Erwägung ziehen, wenn der Bundesminister des Inneren die Sozialdemokratie und namhafte Gewerkschaftsführer öffentlich verdächtigt, sie wollten Schleichwege zum Sozialismus gehen, in Raten vor der Sowjetunion kapitulieren und wären unbedacht genug, sorglos die Freiheit zu verspielen. Das sind nur einige Beispiele, von den indiskutablen Exzessen des Bundeskanzlers ganz zu schweigen.

Überdies besteht in jedem Falle ein unlösbarer Sachzusammenhang zwischen einer Überprüfung der Verfassung auf ihre Tragfähigkeit hin einerseits und der tatsächlichen Haltung andererseits, die von der Bundesregierung und ihrer Mehrheitspartei gegenüber derselben Verfassung an den Tag gelegt wird. Man kann nicht zugleich das Verfassungsgebot, ein Parteigesetz zu erlassen, oder das Verfassungsgebot, einen Wehrbeauftragten zu bestellen, unerfüllt lassen, trotzdem aber mehr Macht für die Staatsorgane verlangen. Auch die Reform des von Anfang an als unzulänglich erkannten und für einen freiheitlichen Rechtsstaat abträglichen politischen Strafrechts gehört in diesen Zusammenhang. Es ist keineswegs gleichgültig, wer ein Staatsnotrecht praktiziert. Um darüber sprechen zu können, bleibt es die elementare und primitivste Voraussetzung, durch die gesamte Staatspraxis dafür den Boden zu ebnet.

★

Auszug aus einer Rundfunkdiskussion im „Politisches Forum“ des Westdeutschen Rundfunks vom 25. Januar 1959

Dr. Menzel (SPD): Ich möchte folgendes einmal vorausschicken. Es ist für meine politischen Freunde von der Sozialdemokratie und auch für mich ganz selbstverständlich, daß wir einem Staat alle diejenigen Rechte geben, die er notwendig hat, um seine Existenz und seine Sicherheit zu behaupten. Das mal vorweg.

Aber das hat das Grundgesetz auch weitgehend getan. Verkennen Sie bitte nicht, als wir damals im Parlamentarischen Rat das Grundgesetz berieten, standen wir im Zeichen der Blockade Berlins. Uns war also durchaus klar, wie wichtig die Frage eines Notstandes für einen Staat sein kann, und wir haben im Grundgesetz eine Reihe von Vorschriften, die, wenn man sie wirklich anwenden will und sorgfältig anwendet, auch wirklich ausreichen.

Und nun sagen Sie: Ja, es ist zwar kein akuter Anlaß da für eine Notstandsgesetzgebung, man muß für die Zukunft vorsorgen. Sehr richtig! Aber Sie werden den Beweis schuldig bleiben, daß das, was im Grundgesetz schon steht, eben für den Notfall nicht ausreicht. Wir sind der Meinung, daß es ausreicht, und wenn vielleicht der Herr Bundesinnenminister meint, die Stärke des Grenzschatzes oder die Zahl der Polizeibeamten reicht nicht aus, nun, dann ist das eine Frage des Stellenplanes, aber nicht eine Frage neuer Rechtsnormen.

Und verkennen Sie bitte eins nicht: Die Strafgesetzgebung ist nach der Korea-Krise auf dem Gebiet der politischen Straftatbestände so ungeheuer ausgeweitet worden — viele von uns haben Zweifel, ob das alles ganz richtig war —, daß Sie auch von der Seite aus den Staat außerordentlich gut schützen können. Und nun sagen Sie: Ja, da gibt es doch alliierte Vorbehalte, den berühmten Artikel 5 des Deutschland-Vertrages, der auch einmal herhalten muß, wenn Briefe oder Post oder Telefon überwacht werden. Das ist ja ein großer Irrtum, daß dieser Artikel 5 mit der Frage des Notstandes überhaupt zu tun hat. Nicht nur der amtliche Bericht damals, der der Vorlage des Deutschland-Vertrages beigegeben war, auch der Berichterstatter, Ihr Fraktionskollege von der CDU, Herr Furler, hat ausdrücklich festgestellt unter Zustimmung des ganzen Bundestages, daß dieser Artikel 5 nur gilt — nach einer authentischen Auslegung auch der Alliierten — für den Verteidigungsfall der Bundesrepublik, und es steht ausdrücklich drin, er gilt nicht für innerpolitische Konflikte; und Herr Furler hat mit Recht gesagt, es darf auch nicht etwas geben, was wir früher in der Weimarer Verfassung als den berüchtigten oder berühmten Artikel 48 hatten.

Lassen Sie also bitte den Appell an gewisse nationale Gefühle, oder ich will mal so sagen: Nutzen Sie das nicht ab, denn das hat überhaupt nichts mit nationalen Gefühlen zu tun, es sei denn, Sie meinen ein Schreiben des Herrn Bundeskanzlers an die Alliierten vom Oktober 1954. In der Tat, das ist störend, und da schreibt der Herr Bundeskanzler den Alliierten: Jenseits aller Bestimmungen des Deutschland-Vertrages habt Ihr Alliierten, sogar Eure einzelnen Militärbefehlshaber, das Recht, wenn Ihr glaubt, daß Eure Truppen oder Eure Kasernen gefährdet seien, zur Waffengewalt zu greifen. Dieses Schreiben muß weg. Das widerspricht der heutigen Situation in Deutschland.

Ja, aber das ist ja ein Schreiben, sehen Sie, ich würde also bitten, den Appell an unsere nationalen Gefühle, weil es gar nicht hierhin gehört, gar nichts mit der Sache zu tun hat, wegzulassen. Es gilt nur für den Verteidigungsfall. Da wollen die Alliierten Sicherheit haben...

Ich meine, natürlich wird jeder Staatsbürger sagen, selbstverständlich, wenn der Staat in Not ist, muß er sich helfen. Ich habe ja gleich gesagt, das ist auch unsere Auffassung von der Sozialdemokratie. Aber nennen Sie mir doch bitte einen konkreten Fall, bei dem Sie meinen, daß das, was schon in all den Gesetzen steht, nicht ausreicht. Da haben wir den Artikel 9, Abs. 2, da haben wir den Artikel 21, da haben wir den Artikel 18, und das Bundesverfassungsgericht kann binnen 24 Stunden, es kann binnen 12 Stunden durch einstweilige Verfügung — und hat das bei andern Fällen auch schon getan — etwas verbieten, und dann ist es nur eine Frage, daß der zuständige Innenminister der Länder und des Bundes durchgreift.

Und glauben Sie denn wirklich, daß heute tiefer Friede ist und morgen plötzlich eine rechts- und linksradikale Bewegung aus dem Boden kommt? Das wäre doch ein schlechter Innenminister, der nicht schon monatelang, und wir wären schlechte Abgeordnete, wenn wir nicht schon monatelang vorher merken, daß sich hier etwas zusammenbraut...

Streiks und wirtschaftlich schwierige Situationen dürfen wir niemals durch Polizei versuchen auszugleichen, und ich habe auch den kleinen Verdacht, daß einige Kabinettsmitglieder — ich meine jetzt nicht Herrn Erhard, weil ich auf

Kohlenhalden zu sprechen komme — meinen, daß man das Wachsen von Kohlenhalden ausgleichen kann durch Notstandsgesetzgebung.

Nun, Sie sagen: in der klaren Luft des Verfassungsgebers. Haben wir nicht erst vor zwei Jahren den Artikel 143 einstimmig beschlossen im Parlament, daß die Bundeswehr niemals in den innerpolitischen Notstand eingebaut werden darf, es sei denn durch ein Gesetz? Wollen Sie wirklich wieder die Bundeswehr hineinbringen in solche Situationen wie damals in dem mitteldeutschen Aufstand? Ist Ihnen nicht klar bekannt, daß die Bundeswehr sich selbst mit Recht und mit Händen und Füßen wehrt, in innerpolitische Konflikte eingebaut zu werden?

Und eine letzte Bemerkung. Hier wird gesagt, ja, wenn Bundestag und Bundesrat nicht zusammentreten können, dann muß eben ohne die gearbeitet werden mit der Notgesetzgebung. Meine Herren, Sie übersehen Artikel 20 und Artikel 79. Der Parlamentarische Rat hat nämlich beschlossen, daß das Grundgesetz nicht einmal durch einen einstimmigen Beschluß dahin abgeändert werden kann, einmal gewisse Grundrechte außer Kraft zu setzen, zweitens die Dreiteilung der Gewalten zu ändern in der Bundesrepublik; das heißt Bundestag und Bundesrat müssen die Gesetze erlassen. Sie können nicht einmal durch einstimmigen Beschluß des Bundestages diese Hürde, die wir uns selbst gesetzt haben, ausfallen lassen.

★

Vortrag von Pfarrer a. D. Hans Merten MdB im Bayerischen Rundfunk am 22. September 1959

Die Arbeit des Politikers und des Staatsmannes besteht nicht nur darin, die täglich heranstehenden Probleme zu meistern, sondern er muß auch Vorsorge treffen für Situationen, die in naher oder ferner Zukunft eintreten könnten. Er muß es auch dann tun, wenn im Augenblick keinerlei Anzeichen vorhanden sind, daß sich ganz bestimmte Notlagen des Staates und der Bevölkerung ergeben könnten. Dabei gilt auch die Entschuldigung nicht, daß durch die Vorbereitung auf bestimmte kritische Situationen und katastrophale Ereignisse die Bevölkerung nervös gemacht werden könnte oder gar einer Panikstimmung Vorschub geleistet würde. Die Notwendigkeit einer Vorsorge für Katastrophenfälle, die man weder wünscht noch für wahrscheinlich hält, kann in einer freiheitlichen Demokratie dem Staatsbürger so überzeugend nahegebracht werden, daß Nervosität und Panik nicht befürchtet zu werden brauchen. Die nach den Regeln der Diktatur organisierten Staaten werden so regiert, als ob sie in einer ständigen Notstandssituation lebten. Die ständige Krisensituation dieser Länder ergibt sich aus der Notwendigkeit, alle freiheitlichen Regungen der Menschen zu unterdrücken und Grundfreiheiten und Menschenrechte zu mißachten. Ferner müssen sie dauernd mit wirtschaftlichen und politischen Krisen größten Ausmaßes fertig werden, mit anderen Worten: Sie kommen aus dem ständigen Ausnahmezustand nicht heraus. Wir brauchen dabei nur an die Verhältnisse der Länder hinter dem Eisernen Vorhang oder an Spanien zu denken.

Für die freiheitliche Demokratie, nach deren Regeln wir in der Bundesrepublik leben wollen, ist der Ausgangspunkt aller Überlegungen völlig anders. Der

Normalzustand unseres Lebens gründet sich auf die rechtsstaatliche Verfassung einer freiheitlichen und demokratischen Grundordnung, wie sie im Grundgesetz ihren rechtlichen Niederschlag gefunden hat. Es kann aber möglich sein, daß dieser Normalzustand gefährdet oder erheblich gestört wird. Wir denken dabei an Krisen katastrophalen Ausmaßes auf wirtschaftlichem Gebiet oder auf sozialem Gebiet und die hieraus erwachsene politische Radikalisierung, die eine Gefährdung oder gar Zerstörung der demokratischen Grundordnung bewirken könnte. Wir denken an die Möglichkeit einer bewaffneten Auseinandersetzung, die von außen her den Bestand unseres Staates gefährden könnte. Daneben mag es noch andere, jetzt gar nicht voraussehbare Situationen geben, die Parlament und Regierung vorübergehend daran hindern, ihre Funktionen zu erfüllen. Möglicherweise wird keine dieser Situationen jemals eintreten; das entbindet uns nicht von der Pflicht, rechtzeitig für alle diese Fälle Vorsorge zu treffen, wie ein guter Hausvater, der an die Sicherheit seiner Familie denkt.

Ein demokratischer Staat, der nicht mit inneren und äußeren Notständen fertig werden kann, ist dem Untergang geweiht. Man kann aber mit diesen möglichen Notständen nur fertig werden durch Notvollmachten, die für eine gewisse Zeit und für ein bestimmtes Gebiet einige in der Verfassung verankerte Grundrechte einschränken. Gewiß kann hierbei der Geist der Verfassung, ja, die Grundordnung der Verfassung selbst schlechthin gefährdet werden, gewiß kann man sagen: Wenn ich im Notstand Grundrechte einschränken muß, war es dann überhaupt richtig, sie zu gewähren? Aber ein Notstand bedeutet an sich schon, daß die verfassungsmäßige Ordnung gefährdet ist. Eine bürgerkriegsähnliche innenpolitische Auseinandersetzung oder eine Invasion von außen sind ja nur das Endstadium einer schon vorher eingeleiteten gefährlichen Entwicklung. Als vernünftige Menschen meinen wir, daß man diese Entwicklung schon in ihren Anfängen bekämpfen müsse. Da gilt es nun, die Risiken abzuwägen, wenn zu entscheiden ist, was gefährlicher ist: der drohende Notstand oder die zu seiner Bekämpfung bestimmten Vollmachten.

Die Väter unseres GG waren in diesem Punkt sehr vorsichtig und zurückhaltend. Die schlechten Erfahrungen mit dem Notstandsartikel 48 der Weimarer Reichsverfassung haben sie mit einem tiefen Mißtrauen erfüllt. Immerhin gibt es aber Ansätze zu einer Notstandsregelung auch im GG, die ich in wenigen Worten skizzieren will:

Artikel 9, Abs. 2 verbietet Vereinigungen, deren Tätigkeit dem Strafgesetz oder der verfassungsmäßigen Ordnung widerspricht. Artikel 18 gibt dem Bundesverfassungsgericht die Möglichkeit, gegen diejenigen vorzugehen, welche die freiheitlichen Grundrechte mißbrauchen. Artikel 21, Abs. 2 regelt das Vorgehen gegen verfassungswidrige politische Parteien, Artikel 37 regelt den Bundeszwang gegenüber den Ländern, die ihren Bundespflichten nicht nachkommen. Artikel 81 trifft Vorsorge für den Gesetzgebungsnotstand, wenn tiefgehende Meinungsverschiedenheiten zwischen Regierung und Bundestag den Erlaß dringend notwendiger Gesetze blockieren.

Viel zitiert wird der Artikel 91, der den Einsatz der Polizei regelt, wenn eine drohende Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche Grundordnung des Bundes oder eines Landes abgewehrt werden soll. Artikel 143 legt dem Parlament die Verpflichtung auf, mit Zweidrittelmehrheit ein Gesetz zu schaffen, das den Einsatz der Bundeswehr im Falle eines inneren Notstandes regelt. Ein solches

Gesetz gibt es bis heute noch nicht, eine bedauerliche Lücke, die nur Unsicherheit schafft; denn die Bundeswehr ist da und kein Mensch glaubt, daß im Falle eines gefährlichen inneren Notstandes sie mangels eines Gesetzes tatenlos zusieht, wenn die demokratische Ordnung gefährdet oder zerstört wird.

Daneben darf nicht übersehen werden, daß der sogenannte Deutschland-Vertrag mit den drei früheren Besatzungsmächten ein Eingreifen der drei Mächte vorsieht für den Fall, daß die verfassungsmäßigen Organe, insbesondere die Regierung, nicht in der Lage sind, eine Gefährdung der Sicherheit der fremden Streitkräfte oder sogar drohende Gefährdung zu beseitigen, die durch Angriff von außen, Umsturz im Inneren oder schwere Störung von Sicherheit und Ordnung entstehen können.

Falls hier die deutsche Gesetzgebung für diesen Fall ausreichende Vollmachten vorgesehen hat, wollen die drei Mächte auf den Vorbehalt des eigenen Eingreifens verzichten. Auch hier hat sich bisher noch kein Ansatz zu einer deutschen Regelung gezeigt, obwohl die Bestimmungen des Deutschland-Vertrages sehr unklar sind und ein Eingreifen der drei Mächte letzten Endes ihrem eigenen Ermessen überlassen bleibt.

Wir sehen also, daß sowohl für den Fall des inneren, ganz besonders aber für den Fall des äußeren Notstandes der Gesetzgeber noch tätig werden muß. Dabei muß vermieden werden, daß die Struktur unseres GG im Falle der Not von innen ausgehöhlt wird. Der föderative Aufbau der Bundesrepublik und die wichtige Rolle der Länder in der staatsrechtlichen Organisation unseres Landes muß berücksichtigt werden. Es muß klar geregelt sein, unter welchen Voraussetzungen überhaupt der Notstand gegeben ist. Es muß festgelegt sein, wer unter den verschiedenen Voraussetzungen den Notstand erklären kann und welches Gebiet von dieser Erklärung betroffen wird.

Sehr wichtig erscheint mir eine zeitliche Befristung des Notstandes und die Regelung der Frage, welche Grundrechte eingeschränkt werden dürfen. Dabei muß der Artikel 19, Abs. 2 des GG beachtet werden, der verbietet, daß ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet wird, ebenso wie der Artikel 79, Abs. 3, der ausschließt, das GG in einer Form zu ändern, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die Unantastbarkeit der Menschenrechte und die demokratische Grundordnung berührt werden.

Die Gesetzgebung muß ferner klar herausstellen, wer im einzelnen Fall der Träger der Notstandsgewalt ist und wie eine gerichtliche Nachprüfung von Notstandsmaßnahmen ermöglicht wird. Ich will versuchen, Ihnen an praktischen Beispielen zu zeigen, welche Unzuträglichkeiten schon heute wegen des Fehlens einer umfassenden Notstandsregelung möglich sind: Im Falle eines äußeren Notstandes kann es passieren, daß die zentralen Bundesorgane nicht mehr funktionieren. Wer kann dann Angelegenheiten des Verkehrs, des Nachrichtenwesens, der Lebensmittelverteilung und die Versorgung der Bevölkerung und geflüchteten Personen regeln? Wer hat dann die notwendigen Vollmachten zum Handeln? Es muß dann, wie ich meine, jeder Landrat und jeder Bürgermeister in der Lage sein, mit der Vollmacht des Gesetzes Verkehrsmittel in Anspruch zu nehmen, z. B. Kraftwagen zu beschlagnahmen, Vorräte sicherzustellen, die Versorgung der Bevölkerung zu organisieren. Auch die Verpflichtung von Män-

nen und Frauen zum Dienst für die Allgemeinheit muß möglich sein, um Versorgungseinrichtungen für Wasser und Strom sowie die Verkehrsverbindungen funktionsfähig zu halten.

Es hat wohl keinen Sinn, derartige Vollmachten militärischen Stäben zu geben, deren Funktionsfähigkeit oder überhaupt deren Vorhandensein im Falle eines äußeren Notstandes gar nicht sicher ist. Wir wissen alle aus der Vergangenheit, wie entscheidend wichtig gerade das Funktionieren der zivilen Verwaltung auf der Ebene der Gemeinde und des Kreises für die Bevölkerung war. Ein Notstandsrecht müßte also vor allen Dingen dafür Sorge tragen, daß Vollmachten nach unten, d. h. über Landesregierungen, Regierungspräsidenten und Landräte bis zur letzten Gemeinde delegiert werden können. Erst dann wird man im Notfall allen Anforderungen gerecht werden können.

Das ist gerade notwendig für den Fall, daß die zentralen Organe nicht funktionieren. Dazu gehört auch der gesetzliche Zwang, schon in Friedenszeiten eine Koordinierung der zivilen und militärischen Bedürfnisse herbeizuführen. Wenn die Territorialorganisation der Bundeswehr militärische Stäbe bildet, um im Ernstfall gerüstet zu sein für Verkehrsregelung, Sanitätsdienst, Regelung der Lebensmittelverteilung, Verteilung von Evakuierten und Flüchtlingen und Einwirkung auf den Bahnverkehr, dann muß es zu Konflikten kommen; denn nach den Gesetzen sind für alle diese Dinge zivile Verwaltungsstellen und nicht die Bundeswehr zuständig.

Die Erfassung des Jahrganges 1922 hat offengelegt, daß durch die Einberufung von Ärzten und technischen Berufen die Versorgung der Zivilbevölkerung im Ernstfall stark beeinträchtigt werden könnte. Es wäre der Fall denkbar, daß das Elektrizitätswerk keine technischen Leute mehr hat, keine Ingenieure mehr, kein Personal mehr oder ganze Bezirke von Ärzten entblößt sind. Hier müssen sich ebenfalls Zivilverwaltung und Bundeswehr über den beiderseitigen Bedarf verständigen.

In Friedenszeiten werden Depots angelegt, für Medikamente, Blutkonserven und Lebensmittel. Aus den Haushaltsplänen des Bundes sieht man, daß sowohl die Bundeswehr als auch Zivilverwaltung sich mit der Bevölkerung befassen. Das muß aufeinander abgestimmt sein, weil im Ernstfall diese Depots für Militär und Zivilbevölkerung da sein müssen und geregelt sein muß, wer über diese Depots im Ernstfall verfügen kann. Die Errichtung von Lazaretten und Krankenhäusern muß im gegenseitigen Einvernehmen von Militär- und Zivilverwaltung erfolgen, weil schon im Falle einer Naturkatastrophe sich ein Versäumnis auf diesem Gebiet sehr nachteilig auswirken kann.

Wir sehen also, daß die Vorbereitungen auf einen möglichen Notstand nicht nur in der Gesetzgebung, sondern schon in der heutigen Praxis geregelt sein müssen, wenn sich nicht Versäumnisse von heute später einmal für den Schutz unserer Bevölkerung sehr bitter rächen sollen. Diese Notwendigkeit besteht nicht nur im nationalen Rahmen, sondern auch darüber hinaus auf europäischer Ebene. Nur ein Beispiel soll uns das klarmachen: Wenn im Ernstfalle ein Schiff mit Lebensmitteln und ein Schiff mit Waffen im Hafen von Bordeaux ankommen, ist es heute völlig unklar, wer entscheidet, welches Schiff zuerst entladen wird, nach welchem Schlüssel die Ladung verteilt wird und wer über die Verkehrsmittel bestimmt, um die Ladungen abzutransportieren. Ich wage

gar nicht an den Wirrwarr zu denken, der in einem solchen Falle mit Sicherheit entstehen würde.

Aber kehren wir wieder zu unseren deutschen Notwendigkeiten zurück: Ich sehe den Sinn eines Notstandsrechtes darin, den Schutz der zivilen Bevölkerung mit den militärischen Notwendigkeiten abzustimmen und gesetzlich zu regeln. Dabei geht es weniger darum, der Bundesregierung oder anderen zentralen Bundesorganen besondere Vollmachten zu geben; denn im Falle des äußeren Notstandes wird gerade ihre Funktionsfähigkeit sehr fraglich sein. Vielmehr müssen weitgehende Notvollmachten von der Zentrale weg delegiert werden, um allen möglichen Situationen angepaßt und gerecht werden zu können. Dies ist übrigens bei der Notstandsregelung in England so vorgesehen worden.

Lassen Sie mich zum Schluß ein Wort zu den Schwierigkeiten sagen, die in einer Demokratie mit jeder Notstandsregelung verbunden sind. Es geht einfach um die Frage: Wie kann man dem Staat und der Regierung ein wirksames und energisches Handeln ermöglichen und doch gleichzeitig die Macht von Staat und Regierung begrenzen? Wie kann man im Interesse des Ganzen gewisse Grundrechte zeitweise einschränken und sie doch garantieren?

Das geht alles nur dann, wenn hinter der verfassungsmäßigen und gesetzlichen Vorsorge ein wachsam demokratisches Volk steht. Man kann nur mit gutem Gewissen Notstandsregelungen treffen, wenn man Vertrauen zu den staatlichen Gewalten hat, daß sie sich um die Einhaltung aller Beschränkungen bemühen und Notvollmachten nur benutzen, um die demokratische Grundordnung zu stärken und zu bewahren.

Diese Aufgabe kann nur aus demokratischer Verantwortung und gegenseitigem Vertrauen befriedigend gelöst werden, aus der gemeinsamen Überzeugung, daß es darum geht, das kostbarste Gut zu erhalten und zu verteidigen, nämlich die Freiheit!

☆

Bericht der „Welt“ über die Rechte des Vizepräsidenten des Bundesverfassungsgerichts Dr. Katz in Bad Godesberg (23. November 1959)

Vor einer Vogel-Strauß-Politik in der Frage der Notstandsgesetzgebung warnte der Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts, Katz, die Parteien in Bad Godesberg.

Bei der Jahrestagung der deutschen Sektion der Internationalen Juristenkommission sprach Katz von einer bedrohlichen Lücke im Grundgesetz, die spätestens in zwei Jahren ausgefüllt werden sollte. Mehrere neue Verfassungsartikel seien notwendig. Katz empfahl den Parteien, „sich zusammenzufinden, solange das schöne Wetter dauert, um diese Artikel zu formulieren und zu verabschieden. Daran sollte in erster Linie die Opposition interessiert sein.“

Falls vor einer solchen gesetzlichen Regelung ein Staatsnotstand eintreten sollte, würde nach Ansicht von Katz „die jeweilige Bundesregierung das Recht usurpieren, Notverordnungen zu erlassen; das bedeutet, daß die jeweilige Bundes-

regierung so handeln wird, als ob der Artikel 48 der Weimarer Reichsverfassung noch existiert und für sie da ist“.

Katz warnte: „Wenn Notverordnungen kommen, wird es hart zugehen.“ Man werde dann mit weitgehenden Einschränkungen der Grundrechte und vielleicht sogar mit der Todesstrafe zu rechnen haben. Den Anlaß für künftige Notstände werden nach seiner Meinung vor allem wirtschaftliche und soziale Vorgänge geben. Katz verwies auf den letzten amerikanischen Stahlarbeiterstreik und meinte, ein Arbeitskampf von solchem Ausmaß könnte in der auf den Export angewiesenen Bundesrepublik vielleicht zu einer inneren Krise und zu einem Notstand führen.

Es sei „außerordentlich unsympathisch und unpopulär, sich mit diesen Dingen zu beschäftigen“, sagte der Vizepräsident. Niemand sehe solchen Gefahren gern ins Auge. Um aber den Rechtsstaat zu erhalten, sei ein Gesetz wünschenswert. Anderenfalls könne man leicht in eine Kampf- und Streitsituation geraten, „in der nicht mehr das Recht, sondern nur noch die Macht entscheiden wird“.

Nachdrücklich sprach Katz sich dagegen aus, im Notstandsfall das Bundesverfassungsgericht auszuschalten, weil damit der Anschein erweckt werde, das Ende des Rechtsstaates sei gekommen. Dem Bundesverfassungsgericht falle die wichtige Aufgabe zu, nachzuprüfen, ob mit den Notverordnungen Ermessensmißbräuche getrieben werden. Der Redner meinte: „So schön es für die Bundesverfassungsrichter wäre, dann spazierenzugehen, glaube ich doch, daß die Suspendierung ihrer Zuständigkeit revolutionär wäre.“

Pessimistisch äußerte sich Katz zu einem Vorschlag von Professor Schneider (Mainz), der in seinem Vortrag „Rechtsstaat und Staatsnotrecht“ dafür plädiert hatte, dem Bundestag entsprechend der Regelung für den Verteidigungsfall die Befugnis zu übertragen, mit Zweidrittelmehrheit festzustellen, wann der Notstandsfall gegeben ist. Der Vizepräsident erklärte dazu: „Wenn der Notstandsfall da ist, wird das alles nicht funktionieren.“

☆

Pressemitteilung des Parteivorstandes der SPD

vom 22. Dezember 1959

Betr.: „Das Parlament“

Das Bundesinnenministerium gibt heute eine Darstellung der Vorgänge, die sich in jüngster Zeit um die Wochenzeitung „Das Parlament“ abgespielt haben und die alles auf den Kopf stellen, was sich wirklich ereignet hat. Dazu erklärt der Sprecher des Vorstandes der SPD:

1. Die erste Intervention und der erste Druck auf die Wochenzeitung „Das Parlament“ ist von Bundesinnenminister Schröder ausgeübt worden, der verlangte, daß seine Rundfunkrede über das Notstandsgesetz in dieser Wochenzeitung abgedruckt wird.
2. Die sozialdemokratische Opposition hat daraufhin — wozu sie berechtigt ist — den Abdruck einer Gegendarstellung gefordert.

3. In dieser Situation hat der Bundesinnenminister den von der Opposition vorgeschlagenen Beitrag abgelehnt und erklärt, er werde nur den Abdruck einer Rede des Abgeordneten Merten zulassen. Dagegen mußte sich die Opposition wenden, denn ihr allein steht es zu, zu bestimmen, wer offiziell ihre Meinung vertreten soll. Die Rede des Abgeordneten Merten steht nicht im Einklang mit den Ansichten und Beschlüssen der Opposition über das Notstandsrecht. Der Leser der Wochenzeitung „Das Parlament“ hätte also ein völlig falsches Bild vom Standpunkt der Opposition erhalten.

4. Es war wiederum der Bundesinnenminister, der die Redaktion anwies, den Vortrag des Vizepräsidenten des Bundesverfassungsgerichtes, Dr. Rudolf Katz, der als Privatmann sprach, im „Parlament“ abzudrucken.

5. Die Opposition hat also niemals in die Redaktionsfreiheit eingegriffen. Das blieb ausschließlich dem Bundesinnenminister vorbehalten, der trotz der Dienstaufsicht über die Bundeszentrale für Heimatdienst dazu nicht berechtigt ist.

Die ganzen Manöver, die der Bundesinnenminister zur Zeit anstellt, verfolgen das Ziel, die Opposition in der Frage der Notstandsgesetzgebung gegeneinander auszuspielen. Der Bundesinnenminister kann versichert sein, daß ihm das nicht gelingen wird. Durch sein Verhalten gefährdet er nur eine sachliche Beratung des ganzen Komplexes, die in Aussicht genommen ist.

☆

Pressemitteilung des Parteivorstandes der SPD

vom 16. Dezember 1959

Betr.: „Das Parlament“

1. Die Sozialdemokratische Partei ist der Auffassung, daß die redaktionellen Eingriffe, die Bundesinnenminister Schröder gegenüber der Wochenzeitung „Das Parlament“ vorgenommen hat, keineswegs durch die sogenannte Dienstaufsicht gedeckt werden, die er gegenüber der Bundeszentrale für Heimatdienst hat.
2. Nachdem Bundesinnenminister Schröder in Überschreitung seiner Befugnisse eine Veröffentlichung seines Standpunktes zum Thema Notstandsrecht erzwungen hat, hat die sozialdemokratische Opposition auf dem Recht der Gegendarstellung beharrt.
3. In dieser Situation hat der Bundesinnenminister sich auch noch angemaßt, zu bestimmen, welche Autoren den Standpunkt der Opposition im „Parlament“ vertreten dürfen. Dieses Ansinnen hat die Opposition zurückgewiesen, weil sie allein das Recht hat, zu bestimmen, wer ihren Standpunkt darstellt.
4. Die Auffassungen, die der Bundestagsabgeordnete Merten und Herr Katz als Privatmann geäußert haben, stehen nicht in Übereinstimmung mit der Meinung, die Partei und Bundestagsfraktion der SPD zum Notstandsrecht haben.

**Aufsatz des parlamentarischen Geschäftsführers
der SPD-Bundestagsfraktion, Dr. Walter Menzel,
in der Zeitung „Das Parlament“ zur Frage des Notstandsrechts
vom 17. Dezember 1959**

Geht man sorgfältiger, als das bisher geschehen ist, der Frage nach, ob die Bundesrepublik gegen ernstere innenpolitische Schwierigkeiten gewappnet ist, so ist man überrascht, wie vielfältig das Arsenal jener Mittel ist, die das Grundgesetz und die Verfassungen der Länder zum Schutz unserer demokratischen Grundordnung aufweisen. Die Behauptung, der Parlamentarische Rat habe in dem von ihm verabschiedeten Grundgesetz keine genügende Vorsorge getroffen, hält keiner gründlichen Nachprüfung stand. Die zur Zeit des Parlamentarischen Rates über Berlin verhängte Blockade war ein gutes Anschauungsmaterial, um zu zeigen, was einem Staat an Gefahren drohen kann.

Uns Sozialdemokraten braucht man nicht zu sagen, wie notwendig es ist, einen demokratischen Staat zu schützen, und wie notwendig es ist, ihm die erforderlichen Mittel zu seiner Erhaltung und für seine Stabilisierung zu geben, denn in ihrer langen Geschichte hat die Sozialdemokratie wahrlich genug Opfer für Freiheit und Demokratie gebracht.

In Wahrheit ist auch die Frage, die es zu beantworten gilt, nicht die, ob die Bundesregierung im Falle innerer Konflikte überhaupt Notstandsmaßnahmen treffen darf, sondern ob sie zu den jetzt schon vorhandenen Befugnissen zusätzlich noch weitere Rechte erhalten muß.

Wie immer diese Frage zu beantworten sein mag, man sollte nicht wieder den früheren Art. 48 der Weimarer Verfassung aus der Schublade herausholen wollen. Er gab dem Reichspräsidenten alle Gewalt und die Gesetzgebung in der Form der dann später berichtigt gewordenen Notverordnung. Was er an Exekutivrechten für den Reichspräsidenten enthielt, hat das Grundgesetz heute auch. Es hat sogar eine Vorschrift mehr: denn Art. 21 Abs. 2 über das Verbot von Parteien sagt, daß „Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, verfassungswidrig“ sind. Trotzdem aber war der Parlamentarische Rat gut beraten, als er bis zuletzt und einstimmig die Wiedergeburt des alten Art. 48 der Weimarer Verfassung ablehnte. Dadurch, daß der Art. 48 dem Reichspräsidenten ein gesetzesvertretendes Notverordnungsrecht überließ, gab er den Abgeordneten die Chance, sich aus der politischen Verantwortung herauszuziehen, denn in schwierigen Fragen verließen sie sich darauf, daß der Reichspräsident die erforderlichen Rechtsnormen mit Hilfe des Art. 48 schon erlassen würde und man sich deshalb auch leichtfertig den Sturz einer Reichsregierung erlauben konnte. Die Dreiteilung der Gewalten, wie sie in Art. 20 des Grundgesetzes vorgesehen und nach Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes unabänderlich festgelegt ist, hindert jedes Parlament, auch wenn es das einstimmig wollte, seine Gesetzgebungsbefugnisse auf andere Institutionen zu übertragen.

Der Bundesinnenminister hat sich, entsprechend seinem Geschäftsbereich, offensichtlich nur zu den Fragen des inneren Notstandes äußern wollen, und in der Tat wird bei den Überlegungen zu diesem Thema der innere und der äußere Notstand scharf zu unterscheiden sein. Ebenso wie zu unterscheiden ist zwischen dem sogenannten exekutiven und dem legislativen Notstand.

Für den inneren Notstand reicht das, was die Gesetze des Bundes und der Länder enthalten, aus. Das gilt vor allem für das Grundgesetz.

Da gibt es z. B. den Art. 9 des Grundgesetzes, der alle Vereinigungen verbietet, die gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung vorstoßen. Da ist der Art. 18, wonach die Rede-, Presse- und Lehrfreiheit jedem aberkannt werden kann, der diese Freiheiten dazu benutzen will, die demokratische Grundordnung zu mißbrauchen; Art. 21 enthält endlich das Verbot aller Parteien, die darauf ausgehen, die Grundlagen unseres Staates auch nur zu beeinträchtigen.

Die wichtigste Bestimmung ist jedoch Art. 91, wonach die Länder sich untereinander mit ihrer Polizei helfen müssen, wenn sie in Schwierigkeiten geraten, und wonach der Bundesinnenminister im Falle einer innerpolitischen Gefahr die Polizeikräfte aller Länder seinem Kommando unterstellen kann. Um von vornherein alle Schwierigkeiten auszuräumen, haben Bund und Länder eingehende Verträge geschlossen, um im Notfall die reibungslose Anwendung des Art. 91 des Grundgesetzes zu garantieren. Welches Land oder welcher Polizeigewaltige eines Landes stünde wohl in dem Verdacht, sich im Falle der Not der Bundesrepublik zu versagen und nicht alles daranzusetzen, um innere Notstände zu überwinden? Aber selbst wenn dieser Fall eintreten sollte, das Grundgesetz hat auch hier vorgesorgt, indem es in seinem Art. 37 dem Bund ein umfassendes Weisungsrecht gegenüber den Ländern und ihren Behörden im Wege des sogenannten Bundeszwanges gibt. Helfen derartig umfassende Rechtsnormen nicht, dann nützen neue auch nichts.

Wenn aber der Bundesinnenminister glaubt, die Zahl aller ihm nach Art. 91 unterstellbaren Exekutivkräfte reiche nicht aus, dann wäre das eine Frage des Stellenplanes und der Zahlung höherer Zuschüsse an die Länder zum Ausbau und zur Vermehrung ihrer Polizeibereitschaften. Sogar die Weimarer Republik half den Ländern intensiver als der jetzige Bund.

Diese Polizei hat nicht nur die in vielen Polizeigesetzen des Bundes und der Länder aufgeführten Machtmittel, alles zu tun, was die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit garantiert, ihr stehen auch alle jene Vorschriften des jetzigen Strafgesetzbuches zur Verfügung, die der Bundestag, insbesondere auf dem Gebiet der politischen Straftaten, anläßlich des Koreakonflikts geschaffen hat.

Selbst wichtige Grundrechte können schon jetzt ohne eine Verfassungsänderung verkürzt werden. Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, die Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 des Grundgesetzes), die Presse- und Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 2 des Grundgesetzes), das Recht auf Versammlungen unter freiem Himmel (Art. 8 Abs. 2 des Grundgesetzes), das Brief- und Postgeheimnis (Art. 10 des Grundgesetzes), der Schutz der Wohnung (Art. 13 des Grundgesetzes) und des Eigentums (Art. 14 des Grundgesetzes) sind durch ein einfaches Gesetz einschränkbar, und auch eine Dienstleistungspflicht (z. B. für

den zivilen Bevölkerungsschutz) kann nach der neuen Fassung des Art. 12 Abs. 2 eingeführt werden, ohne daß das Grundgesetz umgekrempelt zu werden braucht. Nur eine Schranke stellt das Grundgesetz auf: Das ist Art. 1, der die Würde des Menschen für unantastbar und nach Art. 79 Abs. 3 für unabänderlich erklärt.

Schließlich wird als Grund dafür, wie vordringlich eine deutsche Notstandsgesetzgebung sei, auf den alliierten Vorbehalt des Art. 5 des sogenannten Deutschland-Vertrages verwiesen, wonach die Alliierten eigene Notstandsrechte für sich so lange reservieren, bis die Bundesrepublik eine eigene Regelung beschlossen habe. Diese Begründung reicht nicht. Sie widerspricht den amtlichen Erläuterungen der Bundesregierung und den Erklärungen des Bundeskanzlers bei der damaligen Behandlung und Verabschiedung der Verträge; denn sie war es, die seinerzeit schriftlich und mündlich wiederholt erklärt hat, durch einen Schriftwechsel zwischen Dr. Adenauer und den West-Alliierten sei klargestellt, daß Art. 5 nur für den Fall eines Angriffes auf die Bundesrepublik von außen zu gelten habe. Der CDU-Abgeordnete Dr. Furlor als Berichterstatter über jenen Vertrag im Bundestag hat dies mehrfach bestätigt und hinzugefügt, diese Vorschrift des Deutschland-Vertrages gelte nicht... für „besondere Situationen, die ihre Ursache in Vorgängen innerhalb der Bundesrepublik haben... so Notlagen, die durch innere Unruhen, Streiks, Wassergefahren, Seuchen usw. entstehen können“.

Dann führt man für die Notwendigkeit von Notstandsgesetzen den Fall von Naturkatastrophen an. Wo hat es in Deutschland jemals Naturkatastrophen gegeben, die das Parlament außer Aktion setzten und die gesamte Verwaltung durcheinander brachten? Für den Fall auch noch so schwerer Naturkatastrophen ist das Technische Hilfswerk aufgebaut, es gibt die Selbsthilfe der Gemeinden zum Schutz ihrer Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerke und für die Aufrechterhaltung der Betriebe der Krankenhäuser, und es gibt schließlich den von den Gewerkschaften nach ihrem Statut und ihrer jahrzehntelangen Praxis garantierten Notdienst in den Betrieben. Alles in allem, es gibt also genügend Vorschriften in unseren Verfassungen und Gesetzen, um unseren Staat bei Schwierigkeiten im Innern zu schützen.

☆

Pressemitteilung des Parteivorstandes der SPD am 19. Dezember 1959 (Auszug)

Betr.: Kommuniqué über die Sitzung des Vorstandes der SPD am 19. Dezember 1959

Erneut hatte sich der Parteivorstand mit Eingriffen von Bundesinnenminister Schröder in die redaktionelle Gestaltung der Wochenzeitung „Das Parlament“ zu beschäftigen.

Der Vorstand der SPD vertrat die Meinung, daß die Dienstaufsicht über die Bundeszentrale für Heimatdienst, die der Bundesinnenminister ausübt, keinesfalls Eingriffe in die redaktionelle Gestaltung der Wochenzeitung „Das Parla-

ment“ rechtfertigt. Bei der Bildung des Kuratoriums für die Wochenzeitung „Das Parlament“ unter Bundesinnenminister Dr. Lehr sei ausdrücklich vereinbart worden, daß die redaktionelle Freiheit in der Gestaltung dieser Zeitung erhalten bleibt.

Auch dieser Vorgang zeige, so wurde im SPD-Vorstand betont, die autoritäre Haltung des Bundesinnenministers, der auf allen Gebieten versuche, die Meinungsfreiheit zu beschneiden.

☆

Pressemitteilung der SPD-Bundestagsfraktion vom 11. Dezember 1959

Betr.: Notstandsrecht

Zu den bevorstehenden Verhandlungen über Fragen des Notstandes erklären die parlamentarischen Geschäftsführer der sozialdemokratischen Bundestagsfraktion, Dr. Adolf Arndt und Dr. Walter Menzel:

Bisher hielten wir es für besser, die persönlichen Äußerungen von Dr. Katz zur Frage des Notstandes nicht zum Gegenstand einer Auseinandersetzung zu machen. Leider sind jene Äußerungen inzwischen so mit Legenden umwoben worden, daß eine Klarstellung erforderlich wird. Im Hinblick darauf, daß Dr. Katz der Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichtes ist, finden wir es nicht richtig, daß er in einer so ernsten Frage unvorbereitet mit einer Stegreifrede vor die Öffentlichkeit getreten ist. Nach unserer Meinung sind seine Äußerungen sehr bedenklich, da sie sich im Ergebnis gegen die Fähigkeit des Bundesverfassungsgerichtes wenden, dem Staatsstreich einer Bundesregierung wirksam zu begegnen. Außerdem beschwören einzelne jener Äußerungen die Gefahr herauf, daß Gespräche über die Notstandsfrage dadurch überhaupt unmöglich gemacht werden. Weder andere Sozialdemokraten noch wir sind durch die Rede von Dr. Katz in unserer Haltung beeinflusst worden.

Vor vielen Monaten hat der „Vorwärts“ darauf aufmerksam gemacht, daß die Frage, ob für einen Notstand vorzusorgen ist, allein durch Gespräche zwischen den politischen Parteien geklärt werden könne.

Der Abgeordnete Hoogen hat mitgeteilt, er sei vom Fraktionsvorstand der CDU/CSU beauftragt, anzufragen, ob die SPD-Fraktion zu einem Gespräch über die Notstandsfrage bereit sei. Der Parteivorstand und der Fraktionsvorstand der SPD waren sich darüber einig, daß ein solches Gespräch nicht abgelehnt werden kann. Diese Auffassung entspricht der Haltung, die seit jeher von der SPD einheitlich eingenommen ist. In dieser Beurteilung gab und gibt es keinerlei Verschiedenheit der Meinungen innerhalb des SPD-Vorstandes und ihres Fraktionsvorstandes, insbesondere nicht zwischen uns.

Spekulationen und Sensationen sind bloß geeignet, ein Gespräch, für das bisher weder ein Termin noch die Personen der Partner vereinbart sind, von vornherein zu erschweren oder unmöglich zu machen. Es ist kein Zeugnis für demokratische Reife, daß eine offene und vertrauensvolle Aussprache zwischen den politischen Parteien, die in gemeinsamen Lebensfragen des Volkes schlicht eine Selbstverständlichkeit ist, zu dramatisieren.

Dr. Walter Menzel in einem Vortrag vor der Gewerkschaft der Polizei im Oktober 1959 (Auszug)

Das mir gestellte Thema umfaßt in Wirklichkeit die Frage nach den Problemen eines Notstandsrechts in der Bundesrepublik. Wir wollen dieses heiße Eisen anfassen und nicht um die Probleme herumreden. Es ist zweifellos ein Verdienst und zeugt bei der in der Bundesrepublik gegebenen Situation sicherlich auch von einem gewissen Mut, daß die Gewerkschaft der Polizei dieses Thema — wenn auch unter einer anderen Visitenkarte — auf die Tagesordnung gesetzt hat.

Ich möchte drei Grundsätze voranstellen, die unbestritten sein sollten:

1. Jedem Staat, das heißt auch der Bundesrepublik, müssen die erforderlichen Mittel in die Hand gegeben werden, um seine Sicherheit zu garantieren, normativ und exekutiv.
2. Der jedem Polizeibeamten bekannte Grundsatz, daß Art und Umfang polizeilicher Maßnahmen in einem angemessenen Verhältnis zu dem zu regulierenden Tatbestand stehen müssen, gilt auch für den Gesetzgeber selbst.
3. Es darf keine Vermengung polizeilicher Exekutivmaßnahmen mit militärischen Machtmitteln geben. Das muß angesichts des Art. 143 GG ausdrücklich festgestellt werden.

★

Pressemitteilung des Präsidiums der SPD vom 18. Januar 1960

Betr.: Notstandsgesetzesentwurf

Zu dem heute veröffentlichten Notstandsgesetzesentwurf der Bundesregierung erklärt das Präsidium der SPD:

Die Sozialdemokratische Partei hat sich in ihrem Godesberger Grundsatzprogramm zur Verteidigung der freiheitlich demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik bekannt. Aus dieser grundsätzlichen Einstellung heraus ist sie immer bereit gewesen, den erforderlichen Maßnahmen zur Abwehr aller Gefahren von der Bundesrepublik zuzustimmen.

Der heute von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf eines Notstandsgesetzes ist für die Sozialdemokratische Partei aus folgenden Hauptgründen nicht akzeptabel:

1. Weil es unmöglich ist, einer einfachen Bundestagsmehrheit das Recht zu geben, einen unbefristeten Notstand auszulösen und damit die staatsbürgerlichen Freiheiten und die Rechte der gesetzgebenden Körperschaften entscheidend zu beschränken oder auszuschließen sowie die Grundsätze der Gewaltenteilung aufzuheben.
2. Weil er keine Unterscheidung zwischen äußerem und innerem Ausnahmezustand kennt.

3. Weil er den innenpolitischen Mißbrauch der Bundeswehr ermöglicht.

Das Präsidium der SPD ist der Meinung, daß durch die Veröffentlichung des Notstandsgesetzesentwurfes — bevor die von der CDU/CSU-Fraktion gewünschten Verhandlungen überhaupt begonnen haben — diese Gespräche entwertet worden sind.

★

Pressemitteilung der SPD-Bundestagsfraktion vom 19. Januar 1960

Betr.: Notstandsgesetz

Die SPD-Bundestagsfraktion befaßte sich heute nach einer einleitenden Darstellung des parlamentarischen Geschäftsführers Dr. Walter Menzel mit der Frage einer Notstandsregelung und faßte einstimmig folgende Beschlüsse:

1. Die SPD-Bundestagsfraktion wird bei den Haushaltsberatungen den Antrag stellen, die Bereitschaftspolizei der Länder um 10 000 Planstellen zu erhöhen.
2. Die SPD-Bundestagsfraktion stellt sich einstimmig hinter die Erklärung des Präsidiums der SPD vom gestrigen Tage.

★

Rundfunkinterview des SPD-Präsidiumsmitglieds Fritz Erler im RIAS am 20. Januar 1960 — Interviewer: Hans Stavenow

Frage: Am Montag hat der Bundesinnenminister der Öffentlichkeit den Gesetzesentwurf über die sogenannte Notstandsgesetzgebung übergeben. Das Präsidium der Sozialdemokratischen Partei hat daraufhin am Nachmittag sofort eine Sitzung abgehalten und ist zu dem Entschluß gekommen, diesen Gesetzesentwurf abzulehnen, wenn er in den Bundestag kommt. Darf ich Sie, Herr Erler, bitten, uns kurz einmal die Gründe mitzuteilen, die für die Ablehnung maßgebend waren?

Antwort: Wir sind selbstverständlich der Auffassung, daß man die freiheitlich demokratische Grundordnung gegen jede mögliche Gefahr zu verteidigen hat. Deshalb ist es durchaus erlaubt, auch über Notstände zu sprechen. Die Christlichen Demokraten hatten den Wunsch geäußert — und zwar vor Weihnachten — mit uns über dieses Thema in ein Gespräch einzutreten. Wir haben die Bereitschaft erklärt, uns an einem solchen Gespräch zu beteiligen. Um so überraschter waren wir, daß jetzt die Bundesregierung mit einem Kabinettsbeschuß versucht hat, diesem Gespräch bereits eine einseitige Richtung zu geben. Schließlich kommt es doch bei einer Verfassungsänderung auf die Zustimmung der Sozialdemokratischen Partei an. Wenn es ernsthaft um diese Zustimmung zu tun ist, der mußte doch zunächst versuchen, die Ansichten der beteiligten Partner auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Das ist durch den Verstoß von Minister Schröder ernstlich gefährdet worden.

Dies vorweg.

Frage: Herr Erler, eine Zwischenfrage. Vielleicht sind Ihnen Gründe bekannt, die die Bundesregierung veranlaßt haben, diesen Entwurf jetzt auf den Tisch zu legen, ohne die angekündigten Gespräche mit Ihnen vorher zu führen?

Antwort: Nein! Darüber sind mir keine Gründe bekannt. Der Bundesinnenminister hat auch nicht dargetan, daß etwa in unmittelbar naher Zukunft irgendeine Maßnahme erforderlich wäre, die durch einen bevorstehenden Notstand ausgelöst werden müßte. Wir haben also Zeit, und die Sache hätte durchaus ausreifen können.

Der Entwurf der Bundesregierung wirft leider den äußeren und den inneren Notstand durcheinander. Das ist absolut zweierlei. Es ist, glaube ich, unbestritten, daß unser Grundgesetz für den Verteidigungsfall, für einen Angriff von außen, mit Ausnahme der Bestimmungen, die darin für die Bundeswehr enthalten sind, keine ausreichende Grundlage für die dann notwendige Funktionsfähigkeit der Behörden usw. enthält. Daß man sich über dieses Thema unterhält, ist unbestritten. Es kann natürlich durchaus auch Situationen geben, in denen eine Gefahr von außen auf die Bundesrepublik zukommt, ohne daß schon der Verteidigungsfall selbst eingetreten ist. Auch über solche Zeiten muß man sich unterhalten.

Etwas völlig anderes ist das Problem, wieweit in der Bundesrepublik selbst innere Notstände entstehen könnten, deren man mit den heute bereits zur Verfügung stehenden Mitteln nicht Herr werden kann. Ich glaube, daß wir uns hier zunächst einmal darüber unterhalten sollten, ob die Polizeikräfte von Bund und Ländern — denn der Bund hat ja in dem Grenzschutz auch eine Art Polizei — für solche Aufgaben ausreichen oder nicht. Kommt man zu dem Ergebnis, die Polizei ist zu schwach, dann soll man sie verstärken. Wir haben schon seit langer Zeit solche Vorschläge gemacht und sind dabei leider immer wieder auf den Widerstand der Bundesregierung gestoßen, die ihre Bereitschaft, das auch finanziell zu unterstützen, nicht zu erkennen gegeben hat.

Wogegen wir uns aber wehren ist, daß man ohne Not mit einer Vorlage, die, wenn sie angenommen würde, geradezu zu einer Abdankung des Parlaments führt, den Mißbrauch von Ausnahmebefugnissen bei innenpolitischen Auseinandersetzungen unter demokratischen Kräften heraufbeschwört. Das darf nicht geschehen. Die Bundeswehr zum Beispiel darf nicht in Gefahr geraten, im innenpolitischen Machtkampf zwischen den Parteien mißbraucht zu werden. Wenn es soziale Spannungen und innere Schwierigkeiten gibt, müssen sie in einer Demokratie ausgetragen werden. Die kann man nicht einfach mit dem Notstandsgesetz erschlagen. Auseinandersetzungen gehören zum Lebensgesetz einer Demokratie, und hier müssen wir wachsam sein, daß nicht unter der Vorpiegelung, es gelte die Freiheit zu schützen, die Freiheit selbst zerstört wird, noch dazu auf einfachen Beschluß einer Bundestagsmehrheit, einer einfachen Mehrheit, wie die Vorlage der Bundesregierung es ja bisher enthält.

Frage: Gibt es nicht auch in anderen westlichen Demokratien ein Notstandsrecht, das die Regierungsgewalt in die Möglichkeit versetzt, unter gegebenen Umständen auch vom Militär Gebrauch zu machen? Ich denke z. B. an die Rassenauseinandersetzung in Amerika, wo doch im vergangenen Jahr — oder war es vor zwei Jahren? — der Präsident der Vereinigten Staaten die Armee einsetzte, um den Schulbesuch der farbigen Kinder in Little Rock beispielsweise sicherzustellen?

Antwort: Da handelte es sich darum, daß einige Staaten in den Vereinigten Staaten offenbar die Bundesverfassung nicht respektierten. Wir haben aber auch in der Bundesrepublik nicht den leisesten Anhaltspunkt dafür, daß man irgendeinem unserer Länder mangelnde Bundestreue gegenüber Gesetzen, gegenüber der Verfassung oder auch gegenüber Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts unterstellen könnte. Sicher gibt es in den westlichen Ländern eine bunte Fülle von Notstandsregelungen. Man soll sie sich ansehen, um zu prüfen, was inhaltlich überhaupt für die Bundesrepublik Deutschland allenfalls in Frage käme und was nicht. Wir sind gebrannte Kinder. Schließlich ist auch durch den Mißbrauch des Artikels 48 der Weimarer Verfassung das Parlament freiwillig abgedankt gewissermaßen und ist die Demokratie so weit ausgehöhlt worden, daß der Schritt von der Papenschen Notverordnungsdiktatur bis zum Hitlerschen Gewaltregime dann leider nur noch ein gradueller Unterschied gewesen ist.

Frage: Herr Erler, Sie haben selbst eben bestätigt, daß die Sozialdemokratische Partei nicht grundsätzlich gegen eine Notstandsgesetzgebung ist. Nun, nach dem jetzt veröffentlichten Entwurf ist es wieder zu einer, wenn ich so sagen darf, Spannung gekommen, und die Notstandsgesetzgebung wird also jetzt in einem Klima der gegenseitigen Verhärtung diskutiert werden. Sehen Sie Möglichkeiten, daß in der Zukunft doch noch vernünftige Gespräche darüber zustande kommen und eventuell ein Erfolg in absehbarer Zeit verzeichnet werden kann?

Antwort: Das wird ganz entscheidend davon abhängen, wieweit die Christlichen Demokraten im Bundestag einsehen, daß sie ja eine solche Verfassungsergänzung — vor allem also für den Verteidigungsfall — nicht zustande bringen können, ohne die Zustimmung der Sozialdemokratischen Partei. Sie werden sich also ihre Vorstellungen daraufhin überlegen müssen, was zu geschehen hat, um mit einer solchen Zustimmung rechnen zu können. Jedenfalls die Ermächtigung an eine einfache Bundestagsmehrheit, die Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern einfach außer Kraft zu setzen und das Parlament zum Abdanken zu zwingen, ist kein geeigneter Weg, um die Zustimmung der Sozialdemokratischen Partei zu erreichen.

Frage: Die grundsätzliche Bereitschaft zu Gesprächen darüber bleibt aber bei Ihnen bestehen?

Antwort: Zu Gesprächen waren und sind wir selbstverständlich gern bereit.

☆

Erklärung von Dr. Walter Menzel im West- und Norddeutschen Rundfunk am 24. Januar 1960

Die Haltung der SPD zur Sicherung unserer freiheitlich demokratischen Grundordnung ist völlig klar. Sie wird sie mit allen erforderlichen Mitteln schützen. Ihre Geschichte beweist, daß ihre Mitglieder immer bereit gewesen sind, Opfer an Leben und Existenz für die Freiheit zu bringen.

Andererseits wissen wir Sozialdemokraten aber auch um die verderbliche Rolle von Ermächtigungen. Sie wurden — wenn immer es sie gab — mißbraucht.

Die Erklärung des Ausnahmezustandes darf niemals — so wie es der Gesetzentwurf vorsieht — einer einfachen Parlamentsmehrheit überlassen werden. Dabei ist es völlig gleichgültig, wer die Regierung führt. Der Ausnahmezustand, so wie er im Gesetzentwurf gedacht ist, kann unser Verfassungsleben völlig umkehren — durch die Beseitigung der staatsbürgerlichen Freiheiten und durch die Beseitigung der Gesetzgebungsbefugnisse des Bundestages und der Landtage.

Wenn jede normale Verfassungsänderung einer Zweidrittelmehrheit im Bundestag bedarf, dann ist es nicht einzusehen, warum die gleiche Mehrheit nicht auch notwendig sein soll, wenn die verfassungsändernden Auswirkungen des Ausnahmerechts ausgelöst werden.

Der Verteidigungsminister hat sich offensichtlich bis zum letzten gegen die Einmischung der Bundeswehr in innerpolitische Konflikte gewehrt. Er hat leider nachgegeben. Gegen diesen Mißbrauch der Bundeswehr werden wir uns unter allen Umständen zur Wehr setzen.

Papen war es, der 1932 mit Hilfe der Reichswehr die letzte demokratisch gewählte Preußen-Regierung gestürzt hat.

Die vielen Artikel des Grundgesetzes — nicht nur Artikel 91 — und die vielen Paragraphen der Ländergesetze, insbesondere des Strafgesetzbuches, reichen aus, um alle innenpolitischen Schwierigkeiten zu meistern.

Anders liegt es im Falle eines etwaigen äußeren Notstandes. Hier sollten die Fraktionen miteinander reden. Durch das Vorprellen der Regierung ist das leider sehr erschwert worden.

★

Rundfunkdiskussion im Hessischen Rundfunk zwischen Dr. Arndt, Dr. Jaeger und Dr. Dehler vom Januar 1960 (Auszug)

Ernenputsch (Gesprächsleiter): Herr Dr. Arndt, würden Sie wohl im Namen der Sozialdemokraten den Anfang machen?

Dr. Arndt: Die Frage, ob in Deutschland eine Notstandsregelung erforderlich ist und gegebenenfalls wie, ist ja in der Welt seit Ablösung des Besatzungsstatuts durch die Verträge mit den Westalliierten. In diesen Verträgen haben sich die westlichen Alliierten aus dem Besatzungsrecht Notstandsbefugnisse vorbehalten, und zwar Notstandsbefugnisse, die nicht näher umschrieben und eigentlich in ihrem Ausmaß unbegrenzt sind. Die westlichen Alliierten können also, wenn sie einen Notstand für gegeben ansehen, die volle Besatzungsmacht auch in der Bundesrepublik wieder übernehmen. Daraus entsteht seit Jahren die Frage, ob es geboten ist, diese Notstandsbefugnisse wenigstens einzuschrän-

ken oder abzulösen. Das ist eine schwierige auch außenpolitische Frage, denn die Kehrseite der alliierten Notstandsbefugnisse ist immerhin noch eine gewisse Mitverantwortung für ganz Deutschland. Damit hängen sie ja nämlich zusammen.

Aus diesen Gründen haben immer Gedanken geschwebt, wie man mit den alliierten Notstandsbefugnissen fertig wird. Es war auch bekannterweise vereinbart zwischen der Fraktion der CDU/CSU und der sozialdemokratischen Fraktion, einmal in aller Ruhe und Sachlichkeit über dieses ernste Problem zu sprechen. Ich bedaure nun, daß die Bundesregierung den von Herrn Bundesinnenminister Schröder der Presse bekanntgegebenen Gesetzentwurf plötzlich vorgelegt hat. Ich betrachte das nur als eine Störung möglicher und sachlicher Gespräche.

Ernenputsch: Aber, Herr Dr. Arndt, die Bereitschaft bei den Sozialdemokraten besteht doch nach wie vor, mit den Christlichen Demokraten dieses Problem sachlich und vertraulich zu erörtern?

Dr. Arndt: Genau das habe ich vor kurzer Zeit, vor ein paar Tagen, der Presse gesagt. Ich sage, es ist eine Pflicht eines Demokraten, ernsthaft zu reden, um gemeinsam zu prüfen, ob es notwendig ist, hier etwas zu tun, und wenn man zu dem Ergebnis kommt, dann auch sich miteinander zu beratschlagen, was man wirklich tun müßte, um hier die alliierten Notstandsrechte einzuschränken oder abzulösen.

Ernenputsch: Herr Dr. Jaeger, auf der anderen Seite sind die Christlichen Demokraten doch der Meinung, um bei der Formulierung von Herrn Dr. Katz, des Vizepräsidenten des Bundesverfassungsgerichts, zu bleiben — Zwischenruf: der ist doch Sozialdemokrat —, davon ganz abgesehen, dabei zu bleiben, in dieser jetzigen Schönwetterperiode diese prekäre Frage zu regeln, solange noch Zeit bleibt und solange man dies tun könne, ohne daß irgendein Druck dahinterstehe.

Dr. Jaeger: Die Fraktion der Christlich-Demokratischen und Christlich-Sozialen Union ist allerdings der Meinung, daß diese Frage geregelt werden soll und bald geregelt werden soll, und wir meinen auch nicht, daß es sich hier um einen plötzlich vorgewagten Entwurf des Ministers handelt, denn wir sind der Meinung, seit dem Inkrafttreten des Deutschlandvertrages 1955 sind bald fünf Jahre vergangen. Von Plötzlichkeit kann man also nicht reden. Wenn wir überhaupt der Regierung einen Vorwurf machen würden, höchstens den, daß der Entwurf so spät vorgelegt wird, nicht, daß er zu früh vorgelegt wird...

... Es sollte ernsthaft geprüft werden, aber ich glaube, aus früheren Verhandlungen, wenn sie nicht mit Ihnen persönlich waren, dann jedenfalls mit anderen Herren Ihrer Fraktion und auch dem Art. 143 des Grundgesetzes, es doch herauslesen zu können, daß die Absicht, diese Frage einmal grundgesetzlich zu regeln, grundsätzlich bei Ihnen vorhanden ist. Ich werde das gleich ausführen...

... Als wir gemeinsam, alle Parteien des Deutschen Bundestages, die Reform des Grundgesetzes auf dem Gebiet des Wehrwesens durchgeführt haben, da wurde auf Wunsch der Sozialdemokratie der Art. 143 eingefügt in das Grundgesetz, der sagt, daß der Einsatz der Bundeswehr im Innern nur erfolgen kann auf Grund einer neuen verfassungsrechtlichen, also im Bundestag und Bundesrat mit Zweidrittelmehrheit angenommenen Mehrheit. Daraus schließe ich, daß

die Absicht besteht, daß eines Tages, natürlich in einer Form, die der dazu notwendigen Mehrheit, das ist zweifellos in diesem Falle die Opposition, auch entspricht, ganz abgesehen davon, daß ich genauso wie bei der großen Reform auf dem Gebiet des Wehrwesens auch hier der Meinung bin, man solle sich bemühen, daß alle Parteien diese Angelegenheit gemeinsam machen. Man hat das Grundgesetz mit einer sehr breiten Mehrheit verabschiedet, dieselbe Mehrheit sollte auch solche Reformen verabschieden...

Dr. Arndt: ... Auch da muß ich entschieden widersprechen, was Sie aus Art. 143 des Grundgesetzes machen. Ich habe ihn damals selber entworfen. Nachdem im Jahre 1954 gegen den sozialdemokratischen Widerspruch, weil wir das für die Wiedervereinigung nicht dienlich sei, die Bewaffnung für Westdeutschland beschlossen wurde, haben wir uns 1956 dann zu einer gemeinsamen Verfassungsergänzung vereinigt, um sicherzustellen, daß die Existenz einer demokratischen Bundeswehr die Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit nicht stört und daß sie eingegliedert wird. Dieser Art. 143 bedeutet gerade den Ausschluß der Bundeswehr aus der innerstaatlichen Auseinandersetzung. Also ganz und gar nicht das Versprechen, eines Tages nun die Bundeswehr dazu zu benutzen oder zu mißbrauchen, möchte ich einmal sagen, daß wir hier im Innern des Westens aufeinander schießen. Ich warne Sie davor, solche Auslegungen zu bringen, denn das könnte mögliche Besprechungen doch sehr erschweren.

Das Grundgesetz ist, und das hat auch das Bundesverfassungsgericht mehrfach ausgesprochen, so abgefaßt, als ob es keine Besatzung gäbe. Das war die Absicht des Parlamentarischen Rates, das ist in mehreren Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts klar ausgesprochen. Ich rate davon ab, zu sehr auf dem Begriff Souveränität herumzureiten. Es gibt nur eine gesamtdeutsche Souveränität, solange wir hoffentlich alle an der Wiedervereinigung festhalten wollen, und der wäre hier eine Souveränitätserklärung eines Teilstückes des einheitlichen deutschen Staates auch nicht förderlich. Ich bleibe dabei, daß man die Probleme untersuchen soll. Man soll offen und sachlich miteinander reden, gerade auch ob nun die Entwicklung, wir sind 10 Jahre vom Parlamentarischen Rat weg und die Welt hat sich in 10 Jahren auch verändert und die Alliierten haben, wenigstens für den äußeren Notstand, gewisse Befugnisse aufrechterhalten, ob für den äußeren Notstand nun noch, damit wir wirklich unsere Pflicht erfüllen, etwas zu geschehen hat. Das muß untersucht werden.

Dagegen sehe ich für den sogenannten inneren Notstand keinerlei Veranlassung. Da bieten das Grundgesetz und die Verfassung der Länder hinreichend Möglichkeiten, um damit jederzeit in demokratischer und rechtsstaatlicher Weise fertig zu werden.

Ernenputsch: Herr Dr. Arndt, welche Bestimmungen sind für Sie also völlig indiskutabel?

Dr. Arndt: Alle. Die Sowjetunion ist sicherlich eine äußere Gefahr, und zwar eine sehr große Gefahr von außen, darüber sind wir uns alle einig. Wir sind uns nicht ganz einig über die Art, wie sie am besten politisch, wirtschaftlich und sonstwo abzuwehren ist. Aber wir können doch hier, wenn wir vernünftig bleiben wollen — in Deutschland wurde kein Kommunist bei den letzten freien Wahlen in den Bundestag gewählt —, nicht von einer kommunistischen Unterwanderung sprechen, so als ob die Leute morgen hier ihr Haupt erheben wür-

den, wie das die Nazis eines Tages getan haben. Sicherlich ist der Schrödersche Gesetzentwurf, der nun auf eine kurze Formel gebracht, sagt: Mit einfacher Mehrheit kann der Bundestag beschließen, die Demokratie und den Rechtsstaat aufzuheben, der ist sicherlich keine Gefahr, weil er ohne unsere Stimmen ja Gott sei Dank nicht angenommen werden kann. Aber ich muß Ihnen sagen, ich betrachte es schon als eine Gefahr, daß ein verantwortlicher Bundesinnenminister überhaupt auf den Gedanken kommt, so etwas zu Papier zu bringen, wie das.

Ernenputsch: Herr Dr. Dehler, wenn ich kurz das Fazit ziehen kann, das Gespräch hat doch im Augenblick ergeben, mit dem, was Herr Dr. Jaeger sagte, daß doch durchaus gewisse Ansatzpunkte, über die Dinge zu reden, vorhanden sein können? Habe ich Sie nicht recht verstanden?

Dr. Jaeger: Ja, aber ich muß doch zuerst mal sehr energisch etwas widersprechen. Ich bin ein Demokrat. Ich weiß aber, daß schon alte Demokratien, wie die Römer, in Notzeiten eine befristete Diktatur kannten...

Dr. Arndt: Ja, erlauben Sie, wir sind nicht bei den alten Römern, wir sind oben ein moderner Industriestaat, und sowohl die Engländer als auch die Amerikaner sind mit den schwersten Lagen des zweiten Weltkrieges fertig geworden, ohne daß sie eine Diktatur eingeführt haben. (Zwischenrufe nicht verständlich.) Ich bin auch dagegen, daß selbst eine Zweidrittelmehrheit eine Diktatur errichtet, nicht wahr, das ist nicht eine Frage der qualifizierten Mehrheit. Das ist eine Prinzipfrage, von der man überhaupt nicht abgehen kann, daß es bei Demokratie und Rechtsstaat bleiben muß.

Ernenputsch: Kann ich in Ihrer aller Einverständnis feststellen, daß es doch irgendwelche Ansatzpunkte gibt, um zu einem, ich will nicht sagen fruchtbaren Gespräch, aber doch zu einem sachlichen Gespräch über die Dinge an sich, die doch sehr ernst sind, zu kommen. Kann ich das in Ihrer aller Namen feststellen?

Dr. Arndt: Ich weiß nicht, was Sie unter Ansatzpunkten verstehen.

Ernenputsch: Dr. Jaeger sagt, mit vielen oder in entscheidenden Dingen hängt es davon ab, was in dem Schröderschen Entwurf steht.

Dr. Arndt: Nein, hier hat der Schrödersche Entwurf überhaupt keine Basis. Für mich bleibt, daß man über Fragen des äußeren Notstandes einmal miteinander spricht, um zu untersuchen, ob es überhaupt ein Problem ist. Aber ich kann nicht zugestehen, daß sozusagen schon vorweg das Ergebnis auch nur in Ansatzpunkten vorweggenommen wird.

Dr. Dehler: Ich möchte das formale Zugeständnis machen. Es ist Sache des Parlaments und nicht der Regierung, eine Verfassung zu ergänzen. Gerade eine so wichtige Bestimmung... (Zwischenrufe unverständlich.)

Wir als Parteien haben gefehlt, wenn wir uns dieses Problems nicht angenommen haben, und dieses Versehen, diese Verfehlung wollen wir gutmachen.

Ernenputsch: Meine Herren, ich glaube, damit können wir die Diskussion beenden, für die ich Ihnen sehr herzlich danke.

Entwurf des niedersächsischen Ministerpräsidenten Kopf für ein Notstandsgesetz

§ 1

In das Grundgesetz wird hinter Artikel 115 folgender neuer Abschnitt X a eingefügt:

„X a — Notstand

Artikel 115 a

- (1) Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes, der mit den Mitteln des Artikels 91 nicht mehr begegnet werden kann, kann der Notstand beschlossen werden. Die Beschlußfassung obliegt dem Notstandsausschuß, dem 11 Mitglieder des Bundestages und die Ministerpräsidenten der Bundesländer oder die von ihnen beauftragten Landesminister angehören. Der Beschluß bedarf einer Mehrheit von drei Vierteln der abgegebenen Stimmen, mindestens jedoch von zwei Dritteln der Mitglieder des Notstandsausschusses. Der Beschluß wird vom Bundespräsidenten verkündet.
- (2) Stehen der Beschlußfassung des Notstandes unüberwindliche Hindernisse entgegen, so kann der Notstand bei Gefahr im Verzuge vom Bundespräsidenten angeordnet und verkündet werden, wenn der Präsident des Bundestages, der Präsident des Bundesrates und der Bundeskanzler, oder wenigstens zwei von diesen, zugestimmt haben.
- (3) Bei Verkündung des Notstandes kann der Bundespräsident von den Vorschriften des Artikels 82 abweichen.
- (4) Während des Notstandes ist die Bundesregierung ermächtigt,
 1. die Polizeikräfte des Bundes und die Polizeikräfte in den Ländern sowie, falls die Polizeikräfte zur Niederschlagung eines bewaffneten Widerstandes nicht ausreichen, auch die Streitkräfte einzusetzen und zur einheitlichen Führung aller eingesetzten bewaffneten Kräfte einen Beauftragten zu bestellen;
 2. die Ausführung der Bundesgesetze und gesetzesvertretenden Verordnungen sowie die Bundesverwaltung durch gesetzesvertretende Verordnungen für die Dauer des Notstandes abweichend von Abschnitt VIII und X zu regeln.
- (5) Stehen dem Zusammentritt des Bundestages und des Bundesrates während des Notstandes unüberwindliche Hindernisse entgegen, so ist der nach Abs. 1 gebildete Ausschuß ermächtigt,
 1. gesetzesvertretende Verordnungen zu erlassen, und zwar auch auf Sachbereichen, die nicht zur Gesetzgebungstätigkeit des Bundes gehören, sie auch abweichend von Artikel 82 zu verkünden und diese Befugnisse für bestimmte Aufgaben widerruflich auf Behörden des Bundes oder der Länder zu übertragen;

2. in solchen Verordnungen

- a) für die Dauer des Notstandes die Grundrechte aus Artikel 10, 11 und 12 über das sonst vorgesehene Maß einzuschränken und für Freiheitsentziehungen Artikel 104 Abs. 2 und 3 außer Kraft zu setzen, wobei eine richterliche Überprüfung gewährleistet sein muß;
 - b) bei Enteignungen abweichend von Artikel 14 Abs. 3 Satz 2 Art und Ausmaß der Entschädigungen einer späteren Regelung vorzubehalten;
- ### 3. in gesetzesvertretenden Verordnungen, die spätestens mit Beendigung des Rechnungsjahres, in dem der Notstand aufgehoben wird, außer Kraft treten, von den Vorschriften der Artikel 106 und 107 abzuweichen:
- (6) Während des Notstandes endende Wahlperioden des Bundestages verlängern sich bis zum Ablauf von drei Monaten nach Aufhebung des Notstandes. Während des Notstandes endende Amtsperioden des Bundespräsidenten verlängern sich bis zum Ablauf von sechs Monaten nach Aufhebung des Notstandes. Der Bundestag kann Abweichendes beschließen.
 - (7) Sind die Nachrichtenverbindungen zu den zuständigen Bundesorganen nicht nur vorübergehend unterbrochen oder sind die Bundesorgane außerstande, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, so sind die Ministerpräsidenten der Länder und, falls diese Voraussetzungen auch im Verhältnis eines Landes zu Teilgebieten dieses Landes gegeben sind, die Regierungspräsidenten, äußerstenfalls die leitenden Verwaltungsbeamten der Landkreise und kreisfreien Städte zu einstweiligen Maßnahmen im Sinne der Abs. 4 und 5 für ihren Bereich befugt. Einstweilige Maßnahmen nach Satz 1 können durch die Bundesregierung, im Verhältnis zu nachgeordneten Behörden auch durch die Ministerpräsidenten der Länder jederzeit aufgehoben werden.
 - (8) Dem Bundestag und dem Bundesrat ist von allen nach Abs. 4, 5 und 7 getroffenen Maßnahmen Kenntnis zu geben. Der Bundestag und der Bundesrat können den Notstand und die auf seiner Grundlage getroffenen Maßnahmen jederzeit aufheben.

§ 2

Artikel 143 wird aufgehoben.

§ 3

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.“

☆

Stellungnahme des Bayerischen Ministerpräsidenten a. D. Högner in der Pressekorrespondenz der SPD-Landtagsfraktion vom 26. Januar 1960

Nach dem Entwurf soll zwar der Bundestag mit einfacher Mehrheit den Ausnahmezustand und die auf seiner Grundlage getroffenen Maßnahmen jederzeit aufheben können. Das war auch nach Art. 48 der Weimarer Verfassung in der Theorie möglich. Die Praxis aber sah anders aus. Unter einer Einpartei-

herrschaft kann eine übermächtige Regierungspartei die Notstandsgesetzgebung dazu benutzen, ihre Macht auf unabsehbare Zeit zu behaupten. Ist doch im Entwurf sogar vorgesehen, daß während des Ausnahmezustandes eine Wahlperiode des Bundestages über vier Jahre hinaus bis zum Ablauf von drei Monaten nach Aufhebung des Ausnahmezustandes verlängert werden darf. Die Dauer des Ausnahmezustandes aber kann die Mehrheit des Bundestages beliebig bestimmen.

Der Entwurf setzt sich über die föderalistische Gliederung des Bundes kalt-schnäuzig hinweg. Die verfassungsmäßigen Zuständigkeiten der Länder auf allen Gebieten der Gesetzgebung und auf dem ganzen Gebiete der Verwaltung können beseitigt werden, den Ländern können durch Verordnung der Bundesregierung sogar die ihnen zustehenden Steuern weggenommen werden. Der Entwurf ist ein Anschlag auf die Rechte der Länder, ein Bulldozer des Zentralismus für den Einheitsstaat.

Was auf dem Gebiete des Notverordnungsrechts möglich und vertretbar ist, zeigt die bayerische Verfassung. Nach Art. 48 derselben kann die Staatsregierung bei drohender Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bestimmte Grundrechte (Meinungsfreiheit, Pressefreiheit, Versammlungsfreiheit und das Brief-, Post-, Telegrafien- und Fernsprecheheimnis) zunächst auf die Dauer einer Woche einschränken oder aufheben. Gleichzeitig hat sie die Einberufung des Landtags zu veranlassen, ihn von allen getroffenen Maßnahmen unverzüglich zu verständigen und diese Maßnahmen auf Verlangen des Landtags wieder ganz oder teilweise aufzuheben. Bestätigt der Landtag mit der Mehrheit seiner gesetzlichen Mitgliederzahl die getroffenen Maßnahmen, so wird ihre Geltung um einen Monat verlängert. Außerdem ist gegen die getroffenen Maßnahmen die Beschwerde beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof zulässig, der innerhalb einer Woche eine vorläufige Entscheidung treffen muß. Diese Bestimmungen der bayerischen Verfassung sind mit dem Wesen des Rechtsstaates noch vereinbar, die geplante Notstandsgesetzgebung des Bundes aber läßt davon wenig mehr übrig.

☆

Bericht des Bayerischen Justizministers Dr. Haas für den Rechtsausschuß des Bundesrates in der 215. Sitzung des Bundesrates am 26. Februar 1960

Aufgabe des federführenden Rechtsausschusses war es in erster Linie, die rechtliche Zulässigkeit der in dem Regierungsentwurf vorgesehenen Grundgesetzergänzung im Hinblick auf die Schranken zu prüfen, die das Grundgesetz einer solchen Regelung setzt. Das Grundgesetz steht nicht unbeschränkt zur Disposition des Gesetzgebers. Art. 79 Abs. 3 bestimmt vielmehr, daß eine Änderung, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze berührt werden, unzulässig ist.

Der Rechtsausschuß hat nach eingehender Erörterung in seiner Mehrheit die Auffassung vertreten, daß der Entwurf das in Art. 79 Abs. 3 GG ver-

ankerte bundesstaatliche Prinzip verletzt. Die Vorlage räumt der Bundesregierung eine solche Fülle von Kompetenzen ein, daß es ihr ermöglicht würde, den föderalistischen Aufbau der Bundesrepublik für die Dauer des Ausnahmezustandes praktisch zu beseitigen. Vor allem will der Entwurf der Bundesregierung die Befugnis einer umfassenden Rechtsetzung auf allen Gebieten geben, ohne daß irgendwie Einflußnahme der Länder gewährleistet wäre. Die Bundesregierung könnte ferner weitgehend in die Verwaltungszuständigkeiten und in die Finanzhoheit der Länder eingreifen und damit deren Eigenleben faktisch beenden.

Dazu kommt, daß der Bundesrat weder bei der Anordnung noch beim Vollzug des Ausnahmezustandes in irgendeiner Form beteiligt ist und nicht einmal auf die Wiederherstellung des Normalzustandes Einfluß nehmen kann. Eine Ausschaltung des Bundesrates bei einer so weittragenden Entscheidung wie der Verhängung des Ausnahmezustandes kann aber nur dann in Frage kommen, wenn der Mitwirkung des Bundesrates unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen. Mit Recht kann man die Frage Süsterhenns aufwerfen, ob nicht etwa die Bundesregierung in ihrem Entwurf die Existenz des Bundesrates und seine verfassungsrechtliche Aufgabe schlicht vergessen hat, weil sie eine Beteiligung dieses verhältnismäßig kleinen und dadurch besonders aktionsfähigen Organs — elf bevollmächtigte Vertreter genügen im Ernstfalle — selbst dann nicht vorsieht, wenn ein Zusammentritt der über fünfhundert Abgeordneten des Bundestages zur Beschlußfassung über den Ausnahmezustand noch möglich ist.

Diese weitgehende und von der Sache her nicht gerechtfertigte Ausschaltung der Länder bedeutet nach Auffassung des Ausschusses einen Verstoß gegen die Grundsätze der Gliederung des Bundes in Länder und der Beteiligung der Länder an der Gesetzgebung, auch wenn man den Notcharakter einer Ausnahmeregelung und ihre vorübergehende Dauer voll berücksichtigt. Darüber hinaus sehen einzelne Länder in dem umfassenden Notverordnungsrecht der Bundesregierung gleichzeitig einen Verstoß gegen den in Art. 20 Abs. 2 GG verbürgten Grundsatz der Gewaltenteilung — ein Problem, das ich an dieser Stelle aber nicht weiter vertiefen möchte.

Die eben erwähnten verfassungsrechtlichen, aber auch die verfassungspolitischen Bedenken gegen die Gesamtkonzeption wie gegen die Einzelbestimmungen des Entwurfs erschienen der Mehrheit des Rechtsausschusses als so schwerwiegend, daß sie glaubte, den Regierungsentwurf als Ganzes ablehnen zu müssen.

Die Minderheit des Ausschusses, die sich den verfassungsrechtlichen Bedenken nicht anschloß, teilt zwar die verfassungspolitischen Bedenken der Mehrheit; diese Bedenken rechtfertigen es nach Auffassung der Minderheit aber nicht, den Entwurf a limine ohne Eintritt in die Beratung der Einzelvorschriften abzulehnen. Nach Auffassung der Minderheit könnte diesen Bedenken durch eine Änderung zahlreicher Regelungen des Entwurfs, insbesondere durch eine weiter gehende Konkretisierung der Notstandskompetenzen, durch die Einschaltung des Bundesrates in die Notstandsregelung und durch die Aufnahme gewisser Garantien für die Länder Rechnung getragen werden.

Der Rechtsausschuß hat sich nach seinem Beschluß über die Ablehnung des Regierungsentwurfs weiter mit der Frage befaßt, ob er — ähnlich wie der Innenausschuß — einen Gegenvorschlag beraten sollte. Er hat dies schließlich

mit knapper Mehrheit verneint. Damit wollte er aber nicht zum Ausdruck bringen, daß er etwa das Bedürfnis für eine Notstandsregelung grundsätzlich bestreite. Die Beschlußfassung beruhte vielmehr darauf, daß ein Teil der Mitglieder des Rechtsausschusses den Entwurf offenbar in so hohem Maße als verfassungsrechtlich oder verfassungspolitisch bedenklich ansieht, daß er ihn nicht als geeignete Diskussionsgrundlage für einen Gegenvorschlag erachtete. Ein anderer Teil der Mitglieder des Rechtsausschusses war der Meinung, daß angesichts der Vielschichtigkeit und der außerordentlichen Schwierigkeit der Materie die Erarbeitung fruchtbarer Gegenvorschläge aus zeitlichen Gründen innerhalb der dem Ausschuß verbleibenden knappen Frist nicht möglich sei. Dabei kann nicht unerwähnt bleiben, daß die Bundesregierung den Ländern vor der Einbringung dieses ebenso wichtigen wie in seiner Gestaltung problematischen Entwurfs keine Gelegenheit gegeben hat, sich näher mit ihm zu befassen.

Der Rechtsausschuß empfiehlt daher, wie unter Buchst. A der Drucksache 25/1/60 niedergelegt, den Gesetzentwurf gemäß Art. 76 Abs. 2 GG aus verfassungsrechtlichen und aus verfassungspolitischen Gründen abzulehnen.

☆

Bericht des Rheinland-Pfälzischen Innenministers Wolters für den Innenausschuß des Bundesrates in der 215. Sitzung des Bundesrates am 26. Februar 1960

Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Ich glaube, mich trotz der über-
ragenden Bedeutung dieser Vorlage als Mitberichterstatter des Ausschusses
für Innere Angelegenheiten recht kurz fassen zu können, nachdem der Herr
Berichterstatter des federführenden Rechtsausschusses die wesentlichen Punkte
des Entwurfs dargelegt und den Vorschlag des federführenden Ausschusses
vorgetragen und begründet hat. Dieser Vorschlag des Rechtsausschusses, den
Entwurf abzulehnen, deckt sich mit der Empfehlung des Bundesratsausschus-
ses für Innere Angelegenheiten, der — wie der Rechtsausschuß — aus verfas-
sungsrechtlichen und verfassungspolitischen Gründen glaubt, dem Plenum des
Bundesrates nicht die Zustimmung zu dem Entwurf empfehlen zu können.

Der Bundesratsausschuß für Innere Angelegenheiten ist
indessen der Auffassung, daß sich der Bundesrat nicht auf die Ablehnung
des Regierungsentwurfs beschränken sollte, weil das Bedürfnis für eine
Ergänzung des Grundgesetzes zur Regelung des Notstandsrechts unbedingt zu
bejahen ist. Er hält es daher für angezeigt und für den weiteren Gang des
Gesetzgebungsverfahrens förderlich, daß der Bundesrat einen eigenen
Lösungsvorschlag aufzeigt, der einerseits die von der Regierungsvor-
lage bezweckten sachlichen Erfordernisse erfüllt, andererseits aber nicht den
verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Bedenken unterliegt, die
gegen die Regierungsvorlage vorgebracht worden sind.

Dieser Lösungsvorschlag des Bundesratsausschusses für Innere Angelegenhei-
ten geht wie die Regierungsvorlage von der Erkenntnis aus, daß die Bundes-

regierung elastische Handhabe benötigt, um die staatliche Ordnung im Not-
standsfall aufrechtzuerhalten. Er verbindet diese Erkenntnis jedoch mit der
Einsicht, daß die für den Ausnahmezustand zu erwartenden Schwierigkeiten
nur durch die konstruktive Mitarbeit tunlichst aller parlamentarischen und
bundesstaatlichen Kräfte zu bewältigen sind. Daher muß schon die Gestaltung
des Notstandsrechts darauf abzielen, die Besorgnis ihrer mißbräuchlichen Aus-
nutzung auszuräumen und die Mitsprache und Verantwortung bei Ausrufung
des Ausnahmezustandes und bei Ausübung der Ausnahmebefugnisse auf eine
möglichst breite Grundlage zu stellen . . .

☆

Rede des Hessischen Ministerpräsidenten Dr. Zinn vor dem Bundesrat am 26. Februar 1960 in der 215. Sitzung

Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Das Land Hessen sieht sich
gezwungen, den Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Ergänzung
des Grundgesetzes abzulehnen, weil die vorgesehene Notstandsregelung nach
unserer Auffassung unabänderliche Verfassungsgrundsätze verletzt, weil sie
zum anderen zur Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Staatsordnung
mißbraucht werden könnte und weil sie im Ernstfall nicht einmal praktisch
funktionieren wird. Wir halten diesen Entwurf schlechthin nicht für eine geeig-
nete Diskussionsgrundlage.

Wir sind im Gegensatz zu dem Herrn Bundesminister des Innern der Auffas-
sung, daß die vorgeschlagene Verfassungsänderung gegen Art. 79 Abs. 3 GG
verstößt. Sie verletzt nach unserer Ansicht den Grundsatz der Gewaltenteilung,
das Rechtsstaatsprinzip, wie ich andeutete, zumindest die Möglichkeit, die Not-
standsregelung zum Umsturz unserer gegenwärtigen Staatsordnung zu miß-
brauchen. Das gilt vor allem, weil die Ausnahmeregelung des Entwurfs sich nicht
auf den Fall des Krieges oder einer drohenden Kriegsgefahr, also den äußeren
Notstand beschränkt, sondern in vollem Umfange auch bei sogenannten inneren
Notständen wirksam werden soll. Nach dem Entwurf hätte es die einfache Mehr-
heit des Bundestages in der Hand, bei wirtschafts- und arbeitspolitischen Aus-
einandersetzungen, etwa im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit oder Streiks
oder bei anderen innenpolitischen Kämpfen, unter Berufung auf einen wirk-
lichen oder einen angeblichen Notstand alle Macht an sich zu reißen und die
Opposition durch einfachen Mehrheitsbeschluß rechtlos zu stellen. Ja, der Bun-
despräsident und eine Bundesregierung sollen nach dem Entwurf sogar ohne
einen solchen Beschluß des Bundestages den Ausnahmezustand verhängen
können, wenn ganz allgemein der Beschlußfassung des Bundestages unüber-
windliche Hindernisse entgegenstehen. Es wird also nicht verlangt, daß der
Bundestag nicht zusammentreten kann. Ein unüberwindbares Hindernis für die
Verhängung des Ausnahmezustandes könnte danach sogar der Bundestag selbst
sein, weil etwa die Mehrheit die Voraussetzungen für einen Notstand nicht für
gegeben hält oder der Bundesregierung die Notstandsbefugnisse nicht einräumen
will. Irgendeine Bundesregierung könnte danach zusammen mit dem Bundes-
präsidenten aus eigener Machtvollkommenheit eine Diktatur gründen.

Nun hat der Herr Bundesinnenminister auf die Möglichkeit hingewiesen, das Bundesverfassungsgericht anzurufen. Aber die Möglichkeit der Anrufung des Bundesverfassungsgerichts bietet gegen einen solchen Mißbrauch keinen geeigneten Schutz, schon weil die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vermutlich oder sehr wahrscheinlich zu spät käme, um etwa inzwischen geschaffene Fakten wieder zu beseitigen.

Wenn nun einmal der Ausnahmezustand proklamiert ist, sei es durch einfachen Mehrheitsbeschluß des Bundestages oder durch den Bundespräsidenten, so hätte die jeweilige Bundesregierung nach dem Gesetzentwurf die Handhabe, auf legalen Wege fast die gesamte Verfassung umzugestalten.

Der Grundsatz der Gewaltenteilung, der nach Art. 79 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 GG sogar gegen Verfassungsänderungen geschützt ist — worauf Herr Kollege Dr. Haas hingewiesen hat —, wäre nach unserer Auffassung schon dadurch verletzt, daß sowohl die Gesetzgebungsbefugnis wie die gesamte Vollzugsgewalt und das Kommando über die bewaffneten Kräfte bei der Bundesregierung zusammengefaßt werden könnten. Diese Konzentration der Macht kann aber nach dem Entwurf noch weitergetrieben und damit die Diktatur eines einzelnen herbeigeführt werden, die dann den Zuständen am Ende der Weimarer Republik oder sogar im Dritten Reich nahe käme.

Eine Bundesregierung könnte nämlich nach Art. 115a Abs. 4 Nr. 4 des Entwurfs die Bundeswehr und alle Polizeikräfte des Bundes und der Länder der einheitlichen Führung eines „Beauftragten“ unterstellen; sie könnte zugleich diesem Beauftragten ihre Notstandsgesetzgebungsbefugnis delegieren und ihm alle Bundes- und Landesbehörden unterordnen. Dabei könnte sowohl der Bundeskanzler selbst wie ein Bundesminister oder irgendeine beliebige andere Persönlichkeit, z. B. ein Militärbefehlshaber, als „Beauftragter“ bestellt und mit dieser Machtfülle ausgestattet werden.

Eine Bundesregierung oder der von ihr bestellte Machthaber könnte schließlich praktisch die wesentlichsten Grundrechte der Staatsbürger aufheben und dadurch ihre politischen Gegner vollkommen ausschalten. Nicht nur eine Zensur für Presse, Rundfunk und Film wäre möglich, sondern darüber hinaus könnte das Recht auf freie Meinungsäußerung und auf Informationsfreiheit ganz allgemein eingeschränkt werden. Ein Verbot des Abhörens fremder oder bestimmter deutscher Sender wäre danach zulässig. Ja, sogar auch Eingriffe in die Lehrfreiheit der Hochschulen wären möglich. Ebenso wären die Grundrechte der Versammlungsfreiheit, der Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit, der Freizügigkeit und der Berufsfreiheit dem Zugriff des Notverordnungsgebers ausgesetzt: Versammlungen aller Art könnten verboten, Gewerkschaften und Vereinigungen aufgelöst werden. Man könnte mißliebige Personen Aufenthalts- und Berufsbeschränkungen unterwerfen und eine totale Arbeitseinsatz- und Berufsunlenkung anordnen.

Unter dem Blickwinkel des inneren Notstandes wiegt nach meinem Empfinden jedoch am schwersten die Befugnis, den Schutz der Verfassung gegen willkürliche Freiheitsentziehungen außer Kraft zu setzen. Der Träger der Notstandsvollmachten könnte — na, sagen wir — Konzentrationslager einrichten, um politische Gegner zu beseitigen, ohne daß diese sich auf die aus den bitteren Erfahrungen der Vergangenheit geborenen Freiheitsgarantie der Ver-

fassung berufen könnten. Man wende nicht ein, daß auch nach dem Entwurf noch eine richterliche Überprüfung von Freiheitsentziehungen gewährleistet werden soll. Denn das Wesen des geltenden Freiheitsschutzes besteht ja darin, daß diese richterliche Überprüfung innerhalb bestimmter, kurzer Fristen erfolgen muß. Nach dem Entwurf können gerade diese Schutzfristen durch Notverordnung beseitigt werden, die richterliche Überprüfung der Freiheitsentziehung kann also so lange hinausgeschoben werden, daß sie mehr oder weniger wirkungslos wird. Darin liegt ein klarer Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip, das auch in Zeiten des Ausnahmezustandes nicht angetastet werden darf.

Durch Notverordnung könnte auch darüber hinaus in die Rechtspflege eingegriffen und der Aufbau der Gerichte und ihr Verfahren geändert werden, soweit es nicht ausdrücklich im Grundgesetz selbst geregelt ist. Insbesondere könnte das Recht des Staatsbürgers zur Verfassungsbeschwerde gegen einen Eingriff in Grundrechte und jedes andere, nur durch ein einfaches Bundesgesetz begründete Rechtsmittel aufgehoben werden.

Eine Bundesregierung oder der von ihr ernannte Diktator hätte vor allem auch das Recht — auf diese Befürchtung wurde bereits in den Ausführungen des Herrn Berichterstatters hingewiesen —, „legal“ den bundesstaatlichen Aufbau zu beseitigen. Sie könnten die Landesgesetzgebung unbeschränkt an sich ziehen, bestehende Landesgesetze aufheben oder ändern oder eigene Regelungen mit Gesetzesrang auch im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit der Länder erlassen. Dabei ist diese Befugnis nicht einmal auf Notverordnungen begrenzt, die zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erforderlich erscheint, sondern Eingriffe in die Landeszuständigkeit sind unbegrenzt möglich. So könnte der Notverordnungsgeber etwa das Schulrecht oder die Gemeindeverfassung nach seinem Ermessen neu ordnen. Er kann sogar in die Landesverfassung selbst eingreifen und das Verfassungssystem in den Ländern umgestalten, soweit nur die allgemeinen Grundsätze des Art. 28 Abs. 1 GG gewahrt bleiben.

Vor allem aber bedürfte es nicht einmal eines verfassungsändernden Gesetzes nach Art. des nationalsozialistischen Gesetzes über den Neuaufbau des Reiches vom 30. Januar 1934, um die Länder ihrer Eigenstaatlichkeit und aller wesentlichen Funktionen innerhalb des Bundesstaates zu berauben. Man kann diesem Einwand auch nicht dadurch begegnen, daß die Bundesregierung nach diesem Entwurf ihre Befugnisse nach ihrem Ermessen etwa auf Organe der Länder delegieren kann, denn dann handeln eben die Länder nicht mehr aus eigenem Recht, sondern nur noch weisungsgebunden nach Maßgabe der Weisungen der Bundesregierung.

Schon die Proklamation des Ausnahmezustandes würde den Bundesrat vollkommen ausschalten, ganz im Gegensatz etwa zu den Überlegungen, die man seinerzeit in Herrenchiemsee angestellt hat und die vielleicht auch im Bundesinnenministerium bekannt sind. Ich erinnere an den § 11 des Entwurfs und an die Überlegungen, die im Zusammenhang damit im Parlamentarischen Rat angestellt worden sind.

Ich erinnere daran, daß es ja eine Art Notstandsgesetzgebung im Grundgesetz auch bereits dann gibt, wenn die Wahl eines Bundeskanzlers nicht zustande kommt und das Gesetzgebungsverfahren Not leidet, weil sich keine konstruktive Mehrheit im Bundestag findet, und daß dann der Bundesrat

eingeschaltet wird. Dieser Grundsatz wird völlig übersehen, obwohl er bereits im Grundgesetz zum Ausdruck kommt. Dadurch wird nach unserem Empfinden die vom Grundgesetz als unabänderlich garantierte grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes beseitigt, ohne daß der Bundesrat vor der Beschlußfassung des Bundestages auch nur zu hören wäre, geschweige denn zustimmen müßte. Durch Notverordnungen könnte sodann die gesamte Exekutive in Bund und Ländern zentralisiert werden: eine Bundesregierung oder der von ihr ermächtigte Diktator könnte unter Ausschaltung der Landesregierungen die gesamte Landesverwaltung sich selbst oder den Bundesministern unmittelbar unterstellen, sie könnten auch die Ausführung der Bundes- und Landesgesetze bestehenden oder neuen Bundesbehörden übertragen, also auch weisungsgebundene Kommissare oder Sonderbevollmächtigte in den Ländern einsetzen. Schließlich könnte die ganze Finanzverfassung und Finanzverwaltung beliebig neu geregelt werden. Der Inhaber der Notverordnungsgewalt könnte also z. B. bestimmen, daß sämtliche Steuern vom Bund eingezogen und verwaltet werden.

So könnte die Bundesrepublik auf legalem Wege ohne formelle Auflösung der Länder in einen perfekten Einheitsstaat umgewandelt werden, die Länder würden nur noch auf dem Papier bestehenbleiben, so wie dies seinerzeit nach dem Neugliederungsgesetz im Dritten Reich der Fall war und wie es heute im Gegensatz zu dem geschriebenen Verfassungsrecht in der Sowjetzone praktiziert wird.

Eine Verfassungsänderung, die solche Möglichkeiten zuläßt und legalisiert, ist nach unserer Auffassung unvereinbar mit Art. 79 Abs. 3 GG, der die Länder nicht nur in ihrer formellen Existenz, sondern als Glieder des Bundes, als eigenstaatliche, den Gesamtstaat mittragende Gemeinwesen mit selbständigen Funktionen auf dem Gebiete der Gesetzgebung und Verwaltung vor jeder Verfassungsänderung schützt.

Der vorgelegte Entwurf bietet aber auch keinerlei Garantien dafür, daß der Ausnahmezustand nur ein Provisorium bleibt, das nach Herstellung normaler Verhältnisse automatisch wieder der regulären Staatsordnung weicht. Der Bundestag kann zwar den Ausnahmezustand jederzeit aufheben, er muß es aber nicht, selbst wenn die Voraussetzungen des Ausnahmezustandes objektiv weggefallen sind. In diesem Falle ist auch kein anderes Staatsorgan zur Aufhebung des Notstandes berechtigt oder verpflichtet, so daß, wenn etwa der Bundestag wegen Beschlußunfähigkeit oder aus anderen Gründen an der Beschlußfassung gehindert wäre — eine Situation, die bei innenpolitischen Auseinandersetzungen, z. B. in Verbindung mit einem Parteiverbot, durchaus praktisch werden kann —, nicht einmal der Bundespräsident oder die Bundesregierung den Ausnahmezustand aufheben könnte. Auch der Bundesrat wäre — jedenfalls nach dem Entwurf — nicht in der Lage, den Ausnahmezustand zu beenden, obwohl gerade die Fortdauer zentralistischer Maßnahmen während des Ausnahmezustandes einen, nun, sagen wir mal, antiföderalen oder bundesstaatsfeindlichen Bundestag veranlassen könnte, die Aufhebung des Ausnahmezustandes hinauszuschleppen.

Selbst wenn aber der Bundestag den Ausnahmezustand als solchen aufhebt, sollen damit nur Notverordnungen, die in bestimmte Grundrechte oder in die grundgesetzliche Aufteilung der Verwaltungs- und Finanzzuständigkeiten zwischen Bund und Ländern eingegriffen haben, automatisch außer Kraft treten,

während alle anderen Notverordnungen unbefristet weiter bestehenbleiben sollen, bis der Bundestag sie im einzelnen, Fall für Fall, aufhebt.

Schließlich soll nach der Vorlage der Bundesrat keinerlei Einfluß auf die Aufhebung der weitgeltenden Einzelmaßnahmen haben, selbst wenn es sich um Maßnahmen handelt, die im Wege der normalen Gesetzgebung nur mit seiner Zustimmung getroffen werden können. Auf diese Weise hätten es die anderen Bundesorgane in der Hand, solche Maßnahmen gegen den Willen des Bundesrates und der Länder unbegrenzt aufrechtzuerhalten.

Unabhängig von diesen nach unserem Empfinden ungewöhnlich schwerwiegenden verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Bedenken erscheint die in dem Entwurf vorgeschlagene Notstandsregelung aber auch sachlich ungeeignet, im Ernstfalle eine praktisch funktionierende Staatsorganisation zu garantieren. Der Entwurf geht offenbar davon aus, daß ein äußerer oder innerer Notstand regelmäßig nur regional oder örtlich begrenzte Auswirkungen habe, während die Bundesregierung als Zentrale mit Sicherheit intakt bleibe und in der Lage sei, auf allen Gebieten Weisungen an die Bundes- und Landesbehörden, die Polizei und die Streitkräfte zu erteilen. Die Erfahrungen auch der letzten Jahre lehren aber, daß mindestens im Falle des äußeren Notstandes mit umgekehrten Verhältnissen gerechnet werden muß. In der Regel werden es im Falle des Notstandes, vor allem des äußeren Notstandes, gerade die Staats- und Verwaltungsorgane der regionalen Ebene oder sogar nur die örtlichen Instanzen sein, die die öffentliche Ordnung und Sicherheit noch aufrechterhalten und die Interessen der Zivilbevölkerung wahrnehmen könnten, während die Zentrale unter Umständen zuerst ausgeschaltet oder durch Unterbrechung der Nachrichtenverbindungen aktionsunfähig wird.

Der Entwurf der Bundesregierung berücksichtigt dies nur für den Verteidigungsfall, dagegen nicht für andere Notstandsfälle. Die Regelung ist aber selbst für den Verteidigungsfall nach unserem Empfinden nicht ausreichend, weil die vorgesehenen Notstandsbefugnisse der Ministerpräsidenten oder nachgeordneter Instanzen zunächst voraussetzen, daß gemäß Art. 59 a GG der Bundestag festgestellt hat, daß der Verteidigungsfall eingetreten ist. Dagegen ist hier abweichend von der Regelung der Ausnahmebefugnis der Bundesregierung keine Vorsorge für den Fall getroffen, daß der Bundestag nicht mehr zusammentreten kann.

Eine Notstandsregulierung, die sich in den Grenzen einer zulässigen Verfassungsänderung hält, die die stets gegebene Gefahr eines Mißbrauchs zu verfassungswidrigen Zwecken möglichst vermeidet und zugleich im Ernstfall praktikabel ist, müßte von folgenden Grundsätzen ausgehen:

Sie müßte sich auf den Fall des äußeren Notstandes beschränken, also auf den Fall, daß von außen oder von einer feindlichen Macht eine Gefahr für den Bestand des Bundes oder seiner freiheitlichen demokratischen Ordnung droht, die mit den normalen Mitteln, auch den normalen verfassungsmäßigen Mitteln des Art. 91 GG, nicht abgewehrt werden kann. Zur Bekämpfung innerer Notstände genügen weitgehend und grundsätzlich die bisher schon im Grundgesetz und in den Landesverfassungen enthaltenen Regelungen, vor allem Art. 91 GG. Soweit die vorhandenen Polizeikräfte der Länder nicht als ausreichend erscheinen, soll-

ten die Länder nach dem Vorbild der Regelung in der Weimarer Republik durch Polizeikostenzuschüsse des Bundes in die Lage versetzt werden, ihre Bereitschaftspolizeien angemessen zu verstärken.

Der Bundesrat müßte sodann sowohl bei der Proklamation des Notstandes mitwirken als auch selbständig den Notstand aufheben können. Er müßte auch bei der Notgesetzgebung grundsätzlich eingeschaltet werden, jedenfalls soweit diese in die Rechte der Länder eingreift.

Die Notgesetzgebung müßte schließlich nach Möglichkeit beschränkt werden. Dabei darf ich darauf hinweisen, daß auf vielen Gebieten schon der einfache Gesetzgeber für den Fall des Notstandes durch Sonderregelungen oder Sonderermächtigungen Vorsorge treffen kann. Solche Regelungen sind ja bereits in einer Reihe von Gesetzen enthalten. So hat z. B. die Bundesregierung das Weisungsrecht gegenüber den obersten Landesbehörden für die Zusammenarbeit auf dem Gebiete des Verfassungsschutzes, wenn ein Angriff auf die verfassungsmäßige Ordnung des Bundes erfolgt. Es gibt die Möglichkeit des Verbots gewalttätiger oder aufrührerischer Versammlungen oder von Versammlungen, die die öffentliche Ordnung oder Sicherheit gefährden. Auf Grund des Leistungsgesetzes kann eine Leistung nicht nur für Zwecke der Verteidigung, sondern auch zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung eines Landes in Anspruch genommen werden.

Das sind einige, vielleicht nicht völlig passende, aber jedenfalls doch einige Beispiele dieser Art.

Soweit überhaupt oder darüber hinaus eine zentrale Notstandsgesetzgebung erforderlich sein sollte, dürfte sie nicht in erster Linie der Bundesregierung und nicht ihr allein übertragen werden, vielmehr müßte wenigstens noch ein weiteres Kontrollorgan eingeschaltet bleiben, ein Kontrollorgan, das die Mitwirkung des Parlamentes, des Bundestages und des Bundesrates wenigstens im Kern erhält und sichert.

Schließlich müßte die Handhabung der Exekutive im Notstandsfall in erster Linie den regionalen Staatsorganen überlassen bleiben, wobei die Staatsorgane der höheren Ebene jeweils als Kontrollorgane fungieren könnten.

Vielleicht darf ich noch etwas zu dem Verfahren bemerken, das die Bundesregierung bei der Vorlage des Entwurfs eingeschlagen hat. Dieses Verfahren mag zwar formell nicht zu beanstanden sein, hat aber sicherlich nicht der Sache gedient. Es sollte sich in einem demokratischen, auf Zusammenarbeit beruhenden Staatswesen von selbst verstehen, daß eine Verfassungsänderung — die verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch von so weittragender Bedeutung ist, daß der Herr Bundesinnenminister selber darauf hinweist, daß sie eigentlich Aufgabe einer Verfassungsberatenden oder Verfassungsgebenden Versammlung hätte sein müssen — nur vorgenommen werden sollte, wenn versucht worden ist, wenigstens im Grundsatz das Einverständnis zwischen den staatstragenden politischen Kräften und allen an der Entscheidung beteiligten Staatsorganen herbeizuführen. Der Herr Bundesminister des Innern hat es aber, soweit ich orientiert bin, nicht für angebracht gehalten, ein ernsthaftes Gespräch mit der Opposition im Bundestag zu führen, noch hat er den Entwurf mit den Ländern erörtert, bevor er dem Bundesrat zugeleitet worden ist, der nun unter dem Druck der Dreiwochenfrist Stellung nehmen soll.

Vielleicht beruft sich der Herr Bundesinnenminister darauf, daß vor Jahresfrist den Innenministern der Länder der Entwurf einer Notstandsregelung zugeleitet worden ist, den diese in einer — übrigens summarischen — Besprechung abgelehnt haben. Jener Entwurf unterschied sich grundlegend von dem heute vorliegenden; er verschwand damals in der Versenkung, weil ihn auch der Herr Bundeskanzler für ungeeignet hielt.

Den jetzigen Entwurf hat der Herr Bundesminister des Innern dem Bundesrat zugeleitet, ohne ihn vorher mit den Fachministern der Länder ernsthaft erörtert zu haben, obwohl ihn diese in der letzten Innenministerkonferenz nach meiner Information noch ausdrücklich um eine Verschiebung der Zustellung gebeten haben. Ebenso wenig hat die Bundesregierung mit den Ministerpräsidenten ein Gespräch über den Entwurf gesucht. Die Ministerpräsidenten haben den Entwurf nur gelegentlich einer ganz andere Dinge betreffenden Ministerpräsidentenbesprechung als Geheimsache zur Kenntnis erhalten, wenige Tage bevor er der Presse übergeben worden ist. Ein solches Verfahren dient, glaube ich, nicht der sachlichen Zusammenarbeit. Das überraschende Vorgehen der Bundesregierung ist auch nicht gerade sehr weise; denn eine verfassungsändernde Notstandsregelung bedarf schließlich sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat einer Zweidrittelmehrheit.

Es ist also ein Kreuz, Herr Bundesinnenminister, mit den Vorschlägen des Bundesinnenministeriums. Dieses Notstandsrecht ist selber zu einem wirklichen Notstand geworden. Es leidet nun selber an einer „Lungenentzündung“. Jedenfalls ist dieser Entwurf ein Kreuz, das wir in dem meines Erachtens mißratenen Modell mitzutragen nicht gewillt sind.

☆

Erwiderung des Hessischen Ministerpräsidenten Dr. Zinn auf Ausführungen des Bundesinnenministers vor dem Bundesrat vom 26. Februar 1960 in der 215. Sitzung

Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Gestatten Sie mir nur einige kurze Bemerkungen! Ich gebe dem Herrn Bundesinnenminister darin recht, daß wir uns mit diesem Problem glücklicherweise in einer Situation befassen können, die mit den Zuständen in der Weimarer Zeit überhaupt nicht vergleichbar ist. Wir kennen keine paramilitärischen Verbände, die die Bürgerkriegssituation in der Zeit seit dem Jahre 1920 bestimmt haben. Wir sind — wenn wir es wollen und dazu bereit sind — in der Lage, jederzeit die Entstehung einer solchen Situation mit unseren bestehenden staatlichen Machtmitteln — ohne jede Notstandsgesetzgebung — von vornherein zu verhindern.

Die Frage ist also: Haben wir damit zu rechnen, daß Situationen anderer Art eintreten können, die zu einem staatlichen Notstand, einem Notstand der Demokratie führen? Es darf sich ja nie darum handeln, ob die Regierung in Not ist. Die Notstandsgesetzgebung darf nicht dazu dienen, die jeweilige Regierung an der Macht zu erhalten. Denn das Prinzip der Demokratie beruht auf der Möglichkeit der jederzeitigen Ablösung der Regierung. Das Notstandsrecht — wenn

man es für notwendig hält — hat vielmehr die Aufgabe, die demokratische Ordnung, zu der auch die Möglichkeit einer jederzeitigen Ablösung der Regierung gehört, aufrechtzuerhalten und sicherzustellen.

Die Regierung muß — darüber sind wir uns alle klar — eine Politik betreiben, die auf währungspolitischem, sozialpolitischem, wirtschaftspolitischem und auch außenpolitischem Gebiet nicht zu Zuständen führt, die man als einen Notstand für unsere gegenwärtige Staatsordnung betrachten könnte.

Der Herr Bundesinnenminister hat ausgeführt, es gehe der Bundesregierung oder dem Bundesinnenministerium darum, falls dennoch einmal solche Notstände eintreten sollten, eine Handhabe zu haben, schnell praktikabel und wirksam handeln zu können, und er habe sich weniger mit der Frage geplagt, ob die für die Situation geschaffene Notstandsregelung irgendeiner Regierung die Möglichkeit zum Mißbrauch gebe. — Wir haben dabei nicht an die vergangenen Bundesregierungen oder an die gegenwärtige Bundesregierung zu denken, sondern wir haben uns in diesem Fall mit dem Ernst, wie es einen Verfassungsgeber zusteht, mit der Frage zu befassen, ob das zu schaffende Verfassungsrecht die Möglichkeit von Mißbräuchen zuläßt oder von vornherein verhindert.

Wenn man sich nicht auf diesen Standpunkt stellte — diesen Standpunkt muß grundsätzlich jeder einnehmen, der sich mit der Schaffung neuen Verfassungsrechtes befaßt, und das sollte in erster Linie das Bundesinnenministerium sein —, dann brauchte man keinerlei Freiheitsgarantien, ja überhaupt keine geschriebene Verfassung. Dann könnte man sich auf den guten Willen derer verlassen, die regieren, wobei man annimmt, daß sie sich jeweils innerhalb der allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätze usw. halten.

Ich glaube also, wir sind verpflichtet, weil es sich gerade um das Problem einer neuen, sehr wichtigen Verfassungsgesetzgebung handelt, das Problem des Mißbrauchs einer sehr ernsthaften Prüfung zu unterziehen. Die Äußerungen des Herrn Bundesinnenministers, ihn interessiere in erster Linie nur die praktische Frage, einem Notstand zu begegnen — die sicherlich auch ihre Bedeutung hat —, und er plage sich nicht mit der Frage, ob das neue Verfassungsrecht irgendeiner Bundesregierung einmal die Möglichkeit des Mißbrauchs gebe, macht mich auch schon heute ganz besonders bedenklich.

Nun hat der Herr Bundesinnenminister erklärt, der eigentliche Zwang zu einer Notstandsregelung im heutigen Augenblick sei der **alliierte Vorbehalt zu den Pariser Verträgen**. Sicherlich muß man sich mit diesem Vorbehalt auseinandersetzen. Aber aus den Ausführungen des Herrn Bundesinnenministers muß man entnehmen, daß dieser Vorbehalt nach seiner Auffassung schlechthin für alle denkbaren Notstandsfälle Geltung habe, nicht nur für den Kriegsfall oder den äußeren Notstand, sondern auch für den inneren Notstand.

Deshalb möchte ich zur Klarstellung darauf hinweisen, daß die amtliche Begründung der Bundesregierung zum Ratifizierungsgesetz zu den Pariser Verträgen, nämlich das Schreiben des Herrn Bundeskanzlers vom 23. Oktober 1954, vor allem aber der Bericht des damaligen Berichterstatters des Auswärtigen Ausschusses, des Herrn Abgeordneten Dr. Furler von der CDU, den er am 24. Februar und am 26. Februar 1955 erstattet hat, klar erkennen läßt, daß der Artikel 5 Abs. 2 der Verträge — der Vorbehalt der Alliierten —

nicht für innerpolitische Situationen gilt. Darauf hat auch der jetzige Botschafter Professor Dr. Grewe, der seinerzeit im Auswärtigen Amt in der Rechtsabteilung tätig war, im Bulletin hingewiesen; nachzulesen im Bulletin vom 10. November 1954, Seite 1920. Er schreibt:

Es geht dabei, soweit es sich um verfassungsgändernde Vorschriften handelt — die notwendig sind, um den Vorbehalt auszuräumen —,

um den Fall einer äußeren Bedrohung oder eines Angriffs auf die Bundesrepublik. Schon daraus ergibt sich, daß es sich nicht um die Wiedereinführung einer umfassenden Diktaturgewalt handelt, wie sie Artikel 48 der Weimarer Verfassung im Ausnahmezustand dem Reichspräsidenten zuerkannte. Die im Grundgesetz enthaltenen bisherigen Verfassungsbestimmungen werden für den konkreten Fall des Angriffs oder der äußeren Bedrohung in der Tat schwerlich als ausreichend erachtet werden können.

Der Herr Abgeordnete Dr. Furler hat am 24. Februar 1955 als Berichterstatter ausgeführt:

Art und Inhalt der hier

— von den Alliierten —

vorausgesetzten gesetzgeberischen Maßnahmen ergeben sich nicht ausschließlich aus dem Art. 5, sondern auch aus einer besonderen Erklärung, die die drei Mächte der Bundesregierung zur Interpretation des ersten Satzes des Abs. 2 des Art. 5 schriftlich abgegeben haben.

Diese Erklärung lautet insoweit folgendermaßen:

Die Vollmachten müssen die zu ermächtigende Behörde in den Stand setzen, wirksame Maßnahmen zum Schutz der Sicherheit der Streitkräfte zu treffen. Dieses setzt voraus, daß diese Behörde die Fähigkeit hat, einer ernstlichen Störung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu begegnen. Es wird aber von den drei Mächten nur verlangt, diese Vollmacht für Fälle zu geben, in denen die öffentliche Ordnung und Sicherheit und damit die Sicherheit der ausländischen Streitkräfte auf Grund eines Angriffs oder einer äußeren Bedrohung der Bundesrepublik gefährdet ist.

Mit diesen Bemerkungen möchte ich nur der Auffassung begegnen, daß der alliierte Vorbehalt, von dem der Herr Bundesinnenminister als dem eigentlichen Zwang zu einer Notstandsregelung sprach, etwa auch Anlaß oder Zwang sein müsse, den sogenannten inneren Notstand zu regeln.

☆

Rundfunkdiskussion im „Politisches Forum“ des Westdeutschen Rundfunks vom 13. März 1960 (Auszug)

Dr. Adolf Arndt: Es geht nicht darum, den Staatsapparat aufrechtzuerhalten, wie Sie es nannten. Es geht darum, in einer Gefahrenlage die Existenz der Nation und ihres Rechts zu sichern, wobei ich das Recht betone, denn für eine rechtsstaatliche Demokratie kommt es darauf an, auch einen Notstand mit rechtlichen Mitteln zu bewältigen.

Nun zum aktuellen Anlaß. Das trifft nicht ganz zu, was Sie über die Vorbehaltsrechte der drei Westmächte sagen. Durch einen den Verträgen beigefügten Schriftwechsel ist eindeutig klargelegt, daß Notstandsbefugnisse der drei Westmächte ausschließlich für den Verteidigungsfall bestehen, also für den Fall eines äußeren kriegerischen Angriffs auf die Bundesrepublik. Und da könnten wir allerdings ein Interesse daran haben, diese Notstandsbefugnisse abzulösen.

Dr. Jaeger (CDU/CSU): Ich kann zuerst einmal die Bemerkung von Herrn Kollegen Schneider aufgreifen und sagen, ebenso wie seinerzeit die Änderung des Grundgesetzes auf dem Gebiet des Wehrwesens durch die Abgeordneten aller Parteien nahezu einstimmig im Hohen Hause beschlossen worden ist, sollte aus verfassungspolitischen Gründen auch diesmal ein Zusammenwirken aller Parteien stattfinden. Es ist diesmal — im Unterschied zu damals — aber außerdem sozusagen zwangsläufig, denn da die Sozialdemokratie in diesem Bundestag über ein volles Drittel der Mandate verfügt, kann ohne ihr Mitwirken eine Verfassungsänderung überhaupt nicht beschlossen werden. Sie ist also in einer Situation, wo sie keineswegs zu protestieren braucht, sondern wo sie mit einem schlichten Nein zu den einzelnen Bestimmungen diese zu Fall bringen kann, damit allerdings auch an der Verantwortung für die Notstandsgesetzgebung in dem gleichen Umfange beteiligt ist wie die Mehrheitsparteien, die an sich die Regierung stellen.

Auch ich bin der Meinung von Herrn Dr. Arndt, daß man versuchen muß, einen Notstand mit rechtlichen Mitteln zu bewältigen, und ich bin deshalb der Auffassung, daß Notstandsrecht eine typische Sache der Demokratie ist . . .

Papenhoff (Gesprächsleiter): Meine Herren, die Bundesregierung hat einen Gesetzentwurf eingebracht, der auf eine Änderung des Grundgesetzes eben wegen des Notstandes abzielt. Herr Dr. Jaeger, Sie haben selbst darauf hingewiesen, daß es nur im Zusammenwirken von Koalition und Opposition möglich ist, diese Änderung des Grundgesetzes vorzunehmen. Logisch wäre, wenn der Gesetzentwurf der Bundesregierung in seiner ganzen Anlage, in all seinen Bestimmungen dieser Notwendigkeit Rechnung getragen hätte. Herr Dr. Arndt, darf ich Sie fragen, ob das der Fall ist?

Dr. Arndt: Nein, der Gesetzentwurf ist schon ganz verkehrt angefangen. In all der Zeit, in der über Notstand gesprochen worden ist, hat der dafür zuständige Herr Bundesminister des Innern niemals einen ernsthaften Versuch gemacht, darüber mit der Opposition und übrigens auch mit den Ländern, deren Zustimmung ja ebenfalls mit Zweidrittelmehrheit erforderlich ist, zu sprechen. Im übrigen halte ich den Entwurf der Bundesregierung für keine geeignete Diskussionsgrundlage, und daß das nicht etwa nur eine Parteimeinung ist, kann man daraus ersehen, daß im Bundesrat die beiden zuständigen Ausschüsse, der Ausschuß für Inneres und der Rechtsausschuß des Bundesrates, den Regierungsentwurf für keine geeignete Grundlage angesehen haben, um ein solches Gesetzgebungswerk zu machen; und der Bundesrat in seinem Plenum hat daraufhin beschlossen, eine gemischt bayerisch-nordrhein-westfälische Vorlage zum Ausgangspunkt seiner Beratungen zu nehmen. Es ist wenig gut, daß eine Aufgabe, die in der Tat, wenn man sie überhaupt anpacken will, eine Aufgabe aller sein muß, so schlecht gestartet worden ist . . .

Herr Dr. Jaeger irrt über den Entwurf der Bundesregierung, er gewährleistet das Bundesverfassungsgericht in keiner Weise. Die Bundesregierung wäre nach

dem Entwurf der Bundesregierung nicht nur in der Lage, durch eine Notverordnung die Verfassungsbeschwerde abzuschaffen, sondern sie könnte unter Umständen sogar die Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts, wie sie im Grundgesetz gegeben sind, ändern. Sie könnte außerdem die Verfassungsrichter zum Notdienst, zum Wehrdienst einziehen, sie in ihren Grundrechten, in ihrer Freizügigkeit beschränken, also praktisch abschaffen.

Sie fragen immer, Herr Papenhoff, nach dem Inhalt des Notstandsgesetzes der Bundesregierung; den hat Herr Ministerpräsident Zinn in keiner Weise übertrieben im Bundesrat geschildert. Man hat in der Presse gelesen, das wäre übertrieben gewesen. Das stimmt gar nicht. Der Entwurf der Bundesregierung geht schlechthin darauf hinaus, daß die Bundesregierung im Notstandsfall die Demokratie und den Rechtsstaat abschaffen kann. Also er ist unmöglich, man kann über ihn überhaupt nicht diskutieren, und man kann auch, Herr Jaeger, nicht auf dem formalen Initiativrecht der Bundesregierung bestehen. Zu einem demokratischen Verfahren gehört, daß man Verfassungsänderungen oder -ergänzungen in der Weise politisch vorbereitet, daß man sich erst einmal der notwendigen politischen Mehrheit durch offene und gemeinsame und vertrauliche Besprechungen versichert.

(Dr. Jaeger: Bei der Ausschlußberatung.)

Nein, nein, nicht bei der Ausschlußberatung, sondern das muß dem formalen Gesetzgebungsverfahren vorausgehen, daß man erst einmal die politische Mehrheit sichert und dann nachher an das Gesetzgebungswerk geht. Also da bin ich ganz anderer Meinung als Sie.

Aber worauf wir eigentlich nun noch kommen sollten, ist ja die Frage, die Herr Schneider mit Recht angeschnitten hat, nun den Notstand einzuteilen in inneren und äußeren Notstand. Innerer Notstand liegt vor, wenn der Bestand der Rechtsordnung von innen her bedroht wird, von innen her.

Da bin ich der Auffassung, daß das Grundgesetz hinreichende Handhabe gibt, um mit allen inneren Notständen fertig zu werden, zumal da wir ja im Grundgesetz die ungeheuer weitgehende und einschneidende Bestimmung haben, daß verfassungsfeindliche Parteien verboten werden können, wie es mit der KPD und mit der SRP geschehen ist, so daß für mich irgendein Erfordernis, noch weiteres zu tun, um inneren Notständen zu begegnen, nicht besteht. Denn dafür reicht das Grundgesetz in seiner weisen Regelung durchaus aus, während die Frage offen ist, ob wir etwas brauchen, um äußeren, das heißt von außen her kommenden Gefahrenlagen zu begegnen. Solche Gefahrenlagen können heutzutage blitzartig eintreten, und dann ist etwa das Gesetzgebungsverfahren viel zu schwerfällig; da muß man sich sehr reiflich und gewissenhaft überlegen, ob da nicht etwas notwendig ist.

Papenhoff: Herr Dr. Arndt, zum Schluß ganz kurz die Frage: Ist es nicht so, daß jetzt, wenn wir die Dinge im vorparlamentarischen Raum außer acht lassen, im Parlament die Kontakte bestehen, die sicherstellen wollen, daß eine Lösung gefunden wird, der das ganze Parlament, zumindest die überwiegende Mehrheit, zustimmen kann?

Dr. Arndt: Damit greifen Sie dem Ergebnis schon voraus. Ich kann Ihnen nicht sagen, was sichergestellt werden soll. Richtig ist, daß Kontakte bestehen, sie sind auch wünschenswert, denn solange wir demokratische Parlamentarier sind,

haben wir die Aufgabe, miteinander zu reden und vertrauensvoll miteinander zu prüfen, ob etwas notwendig ist, und wenn wir gemeinsam einsehen, daß es notwendig ist, es auch zusammen zu beschließen.

★

Bericht von einer Ortsdelegiertenversammlung der Bremer SPD im Weserkurier vom 22. März 1960

Menzel wolle unter anderem vorschlagen, die Bereitschaftspolizei der Länder zu verdoppeln und die daraus entstehenden Mehrkosten zu gleichen Teilen von Bund und Ländern tragen zu lassen. Der Bund und die Länder hätten dabei jeweils 100 Millionen Mark jährlich zu übernehmen, wenn die Bereitschaftspolizei eine Gesamtstärke von etwa 20 000 Mann erreiche. Ferner sei nach dem Muster des Wehrbeauftragten ein besonderer Beauftragter des Bundestages für Notstandsangelegenheiten zu berufen, der in einem Ernstfall die Einhaltung der demokratischen Grundrechte und die Funktionsfähigkeit der Parlamente überwachen und bei einem Verstoß das Bundesverfassungsgericht anrufen könne. Menzel warnte nachdrücklich davor, die Bundeswehr bei innenpolitischen Notständen zu Hilfe rufen zu wollen. Er verwies auf mehrere abschreckende Beispiele des Einsatzes der Reichswehr in der Zeit vor 1933 und auch auf die derzeitige Rolle des französischen Militärs in Nordafrika. Nach den Ausführungen des Geschäftsführers der SPD-Bundestagsfraktion bieten das Grundgesetz und die Landesverfassungen ausreichend Bestimmungen, um jederzeit mit den vorhandenen Kräften von Polizei und demokratischen Organisationen „jeder innenpolitischen Schwierigkeit“ Herr werden zu können.

Diese Regelungen wären allerdings für den äußeren Notstand, genauer gesagt, für den Verteidigungsfall gegen einen Angreifer von jenseits der Grenzen, nicht ausreichend. Doch auch dann werde es nicht genügen, diesen Tatbestand nur mit einfacher Mehrheit des Bundestages festzustellen. Die SPD halte hier mindestens eine Zweidrittelmehrheit wie bei einer Verfassungsänderung für erforderlich. Bei dieser Entscheidung sei aber auch der Bundesrat zu beteiligen, ferner sei ein besonderer Notstandsausschuß zu bilden, der sich aus elf Vertretern des Bundestages und elf Vertretern der Länder zusammensetze.

★

Rede des SPD-Abgeordneten Dr. Schäfer bei der Haushaltsberatung im Deutschen Bundestag am 6. April 1960 (Auszug)

Zunächst zur Frage des Notstands und der Notstandsgesetzgebung! Es sollte kein Zweifel darüber bestehen, daß alle politischen Kräfte in der Bundesrepublik verpflichtet sind, alles zu tun, um die Sicherheit dieses Staates in jeder möglichen und denkbaren Situation zu gewährleisten.

Das ist von meinen Freunden nie und in gar keiner Weise in Zweifel gezogen worden.

Wir haben uns immer bereit erklärt, über die Fragen zu diskutieren. Es ist in diesem Hause doch bekannt, daß es ohne Verfassungsänderung nicht geht. Es ist in diesem Hause auch bekannt, daß die CDU/CSU-Fraktion wegen Vorbesprechungen über diese Dinge auf uns zukam, und es ist auch bekannt, daß der Herr Innenminister dann kurzerhand seinen Gesetzentwurf eingebracht und damit versucht hat, diesen Gesetzentwurf zunächst einmal zur Diskussionsgrundlage zu machen.

Wenn es der CDU/CSU-Fraktion ernst damit ist, mit uns darüber zu verhandeln, dann kann doch ein Minister, der dieser Regierungsmehrheit angehört, nicht anders handeln, als die CDU/CSU-Fraktion es uns gegenüber erklärt. Das ist doch ganz selbstverständlich. Aber ich glaube, wir wollen heute nicht in die Notstandsdebatte im einzelnen eintreten. Nur noch einige Bemerkungen:

Die Bundesregierung begründet ihren Gesetzentwurf ausdrücklich damit, daß Art. 5 des Deutschlandvertrages das vorschreibe. Es ist nicht uninteressant, in diesem Zusammenhang auf das hinzuweisen, was 1955, als die Verträge in diesem Hause behandelt wurden, der Herr Bundeskanzler, der damalige Botschafter Grewe und der Berichterstatter Herr Prof. Furler, im einzelnen erklärt haben. Ich will hier die Erklärung des Herrn Bundeskanzlers vorlesen, nachdem hier offenbar Zweifel entstehen. In der 61. Sitzung des 2. Bundestages hat der Herr Bundeskanzler folgendes erklärt:

Um allen Mißverständnissen zu begegnen, stellt die Bundesregierung ausdrücklich fest, daß sie nicht die Einführung einer fast unbeschränkten Gewalt nach dem Muster des Art. 48 der Weimarer Verfassung beabsichtigt.

Genau das ist hier vorgelegt.

Was wir wollen, geht nicht über das hinaus, was auch andere NATO-Staaten in vergleichbarer strategischer Lage zum Schutz ihrer Sicherheit und der Sicherheit ihrer Streitkräfte gesetzlich vorsehen. **Es handelt sich demgemäß in erster Linie um Vollmachten für den Fall einer Bedrohung der Bundesrepublik von außen oder eines Angriffs auf die Bundesrepublik.**

Genau das Gegenteil steht in der Begründung des Gesetzentwurfs, den jetzt diese Bundesregierung vorlegt, und genau das Gegenteil findet sich im Inhalt dieses Gesetzentwurfs. Es sind mehr Vollmachten gefordert, als früher der Art. 48 der Weimarer Verfassung vorsah.

Nun behauptet man, der Parlamentarische Rat habe gar nicht daran gedacht, das Problem zu regeln. Das ist einfach nicht richtig. Ich habe mich mit der Materie beschäftigt. Schon der Herrenkammerentwurf sieht in Art. 111 eine Notstandsgesetzgebung vor. Der Parlamentarische Rat hat das zweimal, dreimal umgestaltet, am Schluß aber einstimmig die ganze Notstandregelung gestrichen, mit der Begründung, man wolle nicht, daß das Parlament sich in die Verantwortungslosigkeit flüchten könne, und man wolle nicht, daß eine Regierung solche Vollmachten haben könne, die zu Verhältnissen führten, wie wir sie am 20. Juli 1932 erlebt haben.

Es ist bedauerlich, daß eine Regierung einen Gesetzentwurf vorlegt, bezüglich dessen der Innenausschuß des Bundesrates einstimmig zu der Feststellung

kommt: er ist verfassungswidrig; bezüglich dessen der Rechtsausschuß des Bundesrates zu der Feststellung kommt: er ist verfassungswidrig. Es spricht doch einiges für sich selbst, wenn dann im Bundesrat trotzdem, trotz dieser Stellungnahmen der beiden Ausschüsse, eine Mehrheitsentscheidung zustande kam, daß man über diesen verfassungsändernden Entwurf verhandeln will.

Ich darf noch einmal betonen: Wir sind der Auffassung, daß hier eine echte Aufgabe aller politischen Kräfte vorliegt. Wir haben uns deshalb auch bereit erklärt, über die Frage verhandeln, die nach unserer Auffassung einer Lösung bedürfen.

Ich glaube, es genügt, insoweit unseren Standpunkt klar abzugrenzen. Nur noch eine Bemerkung. Wenn man von Notstandsgesetzgebung spricht, kann man nicht ein Gesetz vorlegen — oder noch ein Notdienstpflichtgesetz dazu —, während wir alle doch wissen, daß im Innenministerium 50 bis 60 Gesetze vorbereitet werden. Dann muß man doch verlangen, daß die Regierung die Gesamtkonzeption, die sie auf diesem Gebiet hat oder in der Schublade hat, dem Parlament vorlegt und daß über diese Gesamtkonzeption beraten und im einzelnen beschlossen wird, was in dem einen oder anderen Fall zu geschehen hat. Man kann doch nicht eine Generalvollmacht für einen Tag X geben.

Ich glaube, wir kommen auf diesem Gebiet nur weiter, wenn die Regierung ihren Gesetzentwurf nach den Empfehlungen, die der Bundesrat gegeben hat, noch einmal überarbeitet. Mit dem Gesetzentwurf, den Sie vorgelegt haben, Herr Innenminister, können Sie, glaube ich, nicht mit der Aussicht in diesen Bundestag kommen, daß Sie eine grundgesetzändernde Mehrheit bekommen.

★

Änderungsantrag der Fraktion der SPD zur zweiten Beratung des Haushaltsgesetzes 1960 — hier: Einzelplan 06, Geschäftsbereich des Bundesministers des Inneren

Der Bundestag wolle beschließen:

...

Zu Kapitel 0625 — Bundesgrenzschutz —

In Kap. 0625 wird nach der Überschrift „II. Ausgaben“ folgender Haushaltsvermerk eingefügt:

„Die Bundesregierung ist ermächtigt, aus dem Kap. 0625 zur Verstärkung der Bereitschaftspolizei der Länder bis zu 25 000 000 DM für Personal- und Sachausgaben zu leisten.“

★

Begründung des SPD-Antrages durch den Abg. Dr. Fritz Schäfer in der Bundestagssitzung vom 6. April 1960

Wir sind uns darüber einig, daß die Polizeikräfte in der Bundesrepublik nicht ausreichen. Sie selber sprachen früher schon von den dürftigen Kräften der Bereitschaftspolizei. Sie sprachen bei vielen Gelegenheiten wiederholt davon, daß die Polizeikräfte nicht ausreichen. Nach meinen Feststellungen haben Sie,

Herr Minister, während des abgelaufenen Jahres nichts dazu beigetragen, daß die Polizeikräfte verstärkt werden. Sie haben als letztlich Verantwortlicher die Aufgabe, dafür zu sorgen, daß die Polizeikräfte so stark sind, wie es erforderlich ist. Es gelingt Ihnen nicht einmal, Ihren Bundesgrenzschutz auf 20 000 Mann aufzufüllen. Im letzten Jahr ist der Herr Kollege Niederaußel hier mit der Begründung gegen unseren Antrag aufgetreten, man könne kein Geld vom Bundesgrenzschutz abziehen, denn man habe doch die gesetzliche Verpflichtung, den Bundesgrenzschutz auf 20 000 Mann aufzustocken. Wir wissen heute, daß Ihnen das nicht gelungen ist.

Wir meinen, Herr Bundesinnenminister, wenn es Ihnen beim Bundesgrenzschutz nicht gelingt, sollten Sie den sich anbietenden Weg gehen, die Bereitschaftspolizei zu verdoppeln. Sie sollten auf jeden Fall dafür sorgen, daß die Polizeikräfte stärker werden. Angesichts Ihrer Feststellung, die Polizeikräfte reichten nicht aus, und angesichts der Tatsache, daß Sie nichts für ihre Verstärkung tun, erscheint es uns sehr verhängnisvoll — ich will nicht noch deutlicher werden —, daß Sie die Begründung Ihres Notstandsgesetzentwurfes damit beginnen, daß Sie sagen: Wenn Art. 91 nicht ausreicht, d. h. wenn die Polizeikräfte des Landes und des Bundes nicht ausreichen... Dabei sagen Sie selber, die reichten nicht aus, und tun selber gar nichts dagegen. Diese Taktik, festzustellen, es reicht nicht, nichts zu tun, damit es besser wird, und aus der Feststellung, daß es nicht reicht, dann so gefährliche politische Konsequenzen zu ziehen, gibt zu denken, meine Damen und Herren.

Es ist einer unserer Beiträge, und zwar, glaube ich, ein sehr konkreter Beitrag, daß wir Ihnen die Möglichkeit und auch den Auftrag geben wollen, mit den Ländern mit dem Ziel zu verhandeln, die Bereitschaftspolizei zu verdoppeln. In ihrer jetzigen Stärke reichen die Bereitschaftspolizeien zwar für die Sicherheitsbedürfnisse der Länder unmittelbar aus. Sie reichen aber nicht für die besondere Lage aus, in der wir uns als Bundesrepublik gerade befinden.

In dem Verwaltungsabkommen können Sie an Vorgänge aus der Zeit vor 1933 anknüpfen und vereinbaren, daß der Bund wie damals das Reich entweder globale Polizeikostenzuschüsse oder Polizeikostenzuschüsse zahlt, die sich nach der Zahl der Polizeibeamten in den einzelnen Ländern richten.

Wir nehmen an, daß die Polizei insgesamt von 10 000 auf 20 000 Mann verstärkt werden muß. Das bedeutet Mehrkosten in einer Größenordnung von rund 100 Millionen DM, weil man auf einen Polizeibeamten ungefähr 10 000 DM rechnen muß. Wir meinen, daß Sie die Mittel tatsächlich zur Verfügung haben und nicht mit leeren Händen zu kommen brauchen, sondern in ganz konkreten Verhandlungen eintreten können.

Herr Bundesinnenminister, ich weiß durch eine Auskunft des Finanzministeriums, daß allein beim Bundesgrenzschutz Reste von 130 Millionen DM vorhanden sind, daß dort nur 100 Millionen DM verplant sind. Daher können Sie, ohne den Ausbau des Bundesgrenzschutzes auch nur irgendwie zu tangieren, ohne weiteres an diese Aufgabe herangehen.

Deshalb beantragen wir diesen zusätzlichen Haushaltsvermerk, nach dem Sie das Recht haben sollen, in diesem Jahr 25 Millionen DM zu Lasten von Kapitel 0625 in Anspruch zu nehmen, um den Ausbau der Bereitschaftspolizei der Länder in Gang zu bringen. Diese Summe wird sich nach unseren Vorstellungen

im Laufe von ein, zwei Jahren auf 100 Millionen DM erhöhen. Herr Minister und meine Damen und Herren von der CDU/CSU, wenn Sie diesem Vorschlag nicht zustimmen, werden Sie mit Ihrem Notstandsgesetzentwurf in sich selber ungläubwürdig.

★

Vortrag des SPD-Abg. Dr. Schäfer in der Evangelischen Akademie Bad Boll und der Evangelischen Akademie Arnoldsheim, abgedruckt in „Deutsche Polizei“, April 1960

Seit einiger Zeit ist die Frage, inwieweit das Grundgesetz durch eine Notstandsgesetzgebung erweitert werden muß, Gegenstand politischer Erörterungen. Die Bundestagsfraktion der CDU/CSU hatte sich vor Weihnachten an die Bundestagsfraktion der SPD gewandt und vorgeschlagen, in Gespräche über diese Frage einzutreten. Die SPD-Fraktion hatte ihr grundsätzliches Einverständnis hierzu erklärt. In der Zwischenzeit hat die Bundesregierung am 15. Januar 1960 einen Notstandsgesetzentwurf verabschiedet.

In einem Rechtsstaat ist es notwendig, alle für notwendig erkannten verfassungsmäßigen Vorkehrungen zu treffen, damit im Falle eines Notstandes die Regierung sich an das geltende Recht halten kann und muß und nicht in die Notlage versetzt wird, sich aus echtem Pflichtbewußtsein heraus Rechte anzumaßen, die ihr die Verfassung nicht gibt.

Alle politischen Kräfte der Bundesrepublik, gleichgültig, ob sie sich im Bund oder in einem der Länder, in der Regierung oder in der Opposition befinden, tragen gleichermaßen die Verantwortung für das Schicksal der Bundesrepublik. Sie sind gleichermaßen aufgerufen, für als notwendig erkannte Änderungen einzutreten. Niemand sollte bei der Erörterung dieser Fragen etwa parteipolitische Überlegungen in den Vordergrund stellen, denn die Regierung von heute ist die Opposition von morgen und umgekehrt. Alle politischen Kräfte haben bei der Gestaltung des Grundgesetzes mitgewirkt; sie sind für die Aufrechterhaltung unseres Staatswesens in gleicher Weise mit verantwortlich.

I.

Der Bundesminister des Innern hat in seiner Stuttgarter Rede vom 30. Oktober 1958 in aller Öffentlichkeit die Frage der Notstandsgesetzgebung angeschnitten; er hat im Oktober 1959 die gleiche Frage nochmals aufgeworfen. Er versteht dabei unter Notstand

„eine Situation, die angesichts einer unmittelbaren Gefahr für den Bestand des Staates oder der Verfassung ein so schnelles und wirksames Handeln erfordert, daß man mit den gewöhnlichen, auf den Normalfall abgestellten Mitteln nicht auskommt“.

Man unterscheidet:

- a) den **Exekutivnotstand**, das ist die mangelnde Möglichkeit der Exekutive, insbesondere der Polizei, ihre Aufgaben zu erfüllen;

- b) den **inneren Notstand**, der richtigerweise als Gesetzgebungsnotstand bezeichnet werden müßte. Das bedeutet die Unmöglichkeit für die Regierung, an Hand der bestehenden Gesetze mit den auf sie zukommenden Aufgaben fertig zu werden;

- c) den **äußeren Notstand**, der mit dem Verteidigungsfall identisch ist.

Dabei ist zu beachten, daß es Übergangsstadien geben kann; so insbesondere, wenn von außen gelenkte innere Unruhen entstehen, kann, ehe auch an den Grenzen irgend etwas geschieht, schon der echte Verteidigungsfall vorliegen.

1. In dem Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten vom 26. Mai 1952 in der Fassung des am 23. Oktober 1954 in Paris unterzeichneten Protokolls (BGBI. II 1955, S. 305) ist in Artikel 5 Abs. 2 Satz 1 bestimmt:

Die von den Drei Mächten bisher innegehabten oder ausgeübten Rechte in bezug auf den Schutz der Sicherheit von in der Bundesrepublik stationierten Streitkräften, die zeitweilig von den Drei Mächten beibehalten werden, erlöschen, sobald die zuständigen deutschen Behörden entsprechende Vollmachten durch die deutsche Gesetzgebung erhalten haben und dadurch in den Stand gesetzt sind, wirksame Maßnahmen zum Schutz der Sicherheit dieser Streitkräfte zu treffen, einschließlich der Fähigkeit, einer ernstlichen Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu begegnen.

Der Entwurf der Bundesregierung vom 15. Januar 1960 stützt sich in seiner Begründung darauf, daß diese von der Mehrheit des Bundestages angenommene vertragliche Verpflichtung der Bundesregierung zur Auflage mache, eine gesamte Notstandsregelung zu schaffen. Das ist sachlich unrichtig, wie sich aus den Materialien zu den betreffenden Bestimmungen ergibt.

Der damalige Verhandlungsleiter der deutschen Delegation, Prof. Dr. Grewe, heute Botschafter in Washington, hat im Bulletin der Bundesregierung am 10. November 1954, S. 1920, folgendes ausgeführt:

Es geht dabei, soweit es sich um verfassungsändernde Vorschriften handelt, um den Fall einer äußeren Bedrohung oder eines Angriffs auf die Bundesrepublik. Schon daraus ergibt sich, daß es sich nicht um die Wiedereinführung einer umfassenden Diktaturgewalt handelt, wie sie Art. 48 der Weimarer Verfassung im Ausnahmezustand dem Reichspräsidenten zuerkannte. Die im Grundgesetz enthaltenen bisherigen Verfassungsbestimmungen werden für den konkreten Fall des Angriffs oder der äußeren Bedrohung in der Tat schwerlich als ausreichend erachtet werden können.

Bundeskanzler Dr. Adenauer hat in der 61. Sitzung des 2. Bundestages, wie aus dem Wortprotokoll zu ersehen ist, folgendes hierzu ausgeführt:

Um allen Mißverständnissen zu begegnen, stellt die Bundesregierung ausdrücklich fest, daß sie nicht die Einführung einer fast unbeschränkten Gewalt nach dem Muster des Art. 48 der Weimarer Verfassung beabsichtigt. Was wir wollen, geht nicht über das hinaus, was auch andere NATO-Staa-

ten in vergleichbarer strategischer Lage zum Schutze ihrer Sicherheit und der Sicherheit ihrer Streitkräfte gesetzlich vorsehen.

Es handelt sich demgemäß in erster Linie um Vollmachten für den Fall einer Bedrohung der Bundesrepublik von außen oder eines Angriffs auf die Bundesrepublik. Jeder demokratische Staat, der sich in gefährdeter Lage befindet und der entschlossen ist, seine Freiheit zu verteidigen, muß sich die gesetzlichen Grundlagen schaffen, um in einer solchen Gefahrensituation voll handlungsfähig zu sein.

Der Abgeordnete Dr. Jaeger hat in der 62. Sitzung ausgeführt:

Wenn aus den Kreisen der Opposition Bedenken gegen einen neuen Art. 48 geltend gemacht werden, so teilen wir diese Bedenken. Aber wir können ja gemeinsam dafür sorgen, daß ein neuer Notstandsartikel eben wirklich auf den Fall eines polizeilichen und militärischen Notstandes zugeschnitten ist und nicht auf irgendwelche wirtschaftliche oder andere Störungen unserer Ordnung.

Der Berichterstatter Professor Dr. Furler hat, wie sich aus der Bundestagsdrucksache 1200, S. 10, ergibt, hierzu im Auftrage des Auswärtigen Ausschusses im Bundestag vorgetragen:

Art und Inhalt der hier vorausgesetzten gesetzgeberischen Maßnahmen ergeben sich nicht ausschließlich aus dem Art. 5, sondern auch aus einer besonderen Erklärung, die die Drei Mächte der Bundesregierung zur Interpretation des ersten Satzes des Abs. 2 des Art. 5 schriftlich abgegeben haben. Die Bundesregierung hat den Auswärtigen Ausschuß und den Rechtsausschuß hierüber umfassend unterrichtet. Der Auswärtige Ausschuß ist daher berechtigt, bei seiner Beurteilung der hier in Betracht kommenden Fragen von folgender Lage auszugehen:

Die Vollmachten müssen die zu ermächtigende Behörde in den Stand setzen, wirksame Maßnahmen zum Schutz der Sicherheit der Streitkräfte zu treffen. Dies setzt voraus, daß diese Behörde die Fähigkeit hat, einer ernstlichen Störung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu begegnen. Es wird aber von den Drei Mächten nur verlangt, diese Vollmacht für den Fall zu geben, in denen die öffentliche Ordnung und Sicherheit und damit die Sicherheit der ausländischen Streitkräfte auf Grund eines Angriffs oder einer äußeren Bedrohung der Bundesrepublik gefährdet ist. Besondere Situationen, die ihre Ursache in Vorgängen innerhalb der Bundesrepublik haben, brauchen nicht von der hier gesetzgeberisch zu erteilenden Ermächtigung erfaßt zu sein, so Notlagen, die durch innere Unruhen, Streiks, Wassergefahr, Seuchen usw. entstehen können. Daneben wird gefordert, daß militärische Notwendigkeiten bei der Überwachung des Post- und Fernmeldewesens berücksichtigt werden.

Nach diesen Ausführungen steht fest, daß mit Artikel 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages die Verpflichtung übernommen wurde, für einen Verteidigungsfall eine Notstandsregelung zu schaffen. Daß die Schöpfer des Grundgesetzes hierfür keine Regelung vorgesehen hatten, wird von keiner Seite bestritten, da man damals nicht die Möglichkeit eines äußeren Konfliktes ins Auge faßte. Deshalb mußte auch Art. 59 a betreffend Feststellung des Verteidigungsfalles

neu geregelt werden, und es war notwendig, noch einige mit diesen Fragen zusammenhängende Bestimmungen in das Grundgesetz einzufügen.

Die Probleme, die mit der Regelung des äußeren Notstandes zusammenhängen, werden wir nachher noch prüfen.

2. Es ist die Frage zu prüfen, ob ein sogenannter innerer Notstand einer verfassungsrechtlichen Regelung bedarf. Es wird immer wieder behauptet, der Parlamentarische Rat habe sich mit dieser Frage nicht befaßt, er habe unter der „Sicherheitsglocke“ der Besatzungsmacht gesessen und deshalb die Frage der Notstandsregelung offengelassen. Das ist sachlich unrichtig. Es war zur Zeit des Parlamentarischen Rates nicht nur die Berliner Blockade als überdeutliches Anschauungsmaterial vorhanden, sondern der Parlamentarische Rat hat sehr eingehend und sehr genau die Fragen geprüft und seine Entscheidungen getroffen. Die Erfahrungen, die während der Weimarer Zeit mit Artikel 48 gemacht wurden, waren allen Angehörigen des Parlamentarischen Rates noch gegenwärtig. Man war sich darüber einig, daß Artikel 48 eine Flucht des Parlamentes in die Verantwortungslosigkeit in Form der Diktatur des Reichskanzlers ermöglichte. Der entscheidende Schlag gegen die Demokratie wurde mit Hilfe des Artikels 48 am 20. Juli 1932 geführt, als Papen sich zum Reichskommissar für Preußen ernennen ließ. Die weitere Entwicklung erscheint rückblickend geradezu als zwangsläufig.

Die SPD hat daraus bei der Aufstellung ihrer Richtlinien für den Aufbau der Deutschen Republik (beschlossen vom Vorstand der SPD am 13. und 14. März 1947) die Schlußfolgerung gezogen:

Die Verfassung darf keine Bestimmung über ein Notstandsrecht enthalten, die dem Parlament gestattet, sich der politischen Verantwortung zu entziehen.

Die Vorschläge der CDU/CSU-Arbeitsgemeinschaft (besprochen am 13. April 1948) sehen hierzu vor:

Der Bundespräsident kann etwaige Notstandsmaßnahmen oder eine Bundesexekution gegen Länder, die ihre bundesverfassungsmäßigen Verpflichtungen nicht erfüllen, nur mit Zustimmung des Bundesrates anordnen.

Der Verfassungsentwurf von Herronchiemsee hat dennoch in Artikel 111 eine ausführliche Notstandsregelung vorgesehen gehabt. Diese Regelung war im Parlamentarischen Rat Gegenstand ernster und gewissenhafter Überlegungen. Es setzte sich der Abgeordnete Dr. Menzel (SPD) mit der Empfehlung der SPD durch, es sei nicht ratsam,

„... eine Regelung zu schaffen, wonach bei Nichtfunktionieren des Parlamentes sich automatisch eine andere Stelle einschaltet“;

die Erzielung einer verantwortungsbewußten Handlungsweise der Abgeordneten verlange die Streichung der Notstandsgesetzgebung. — Der Artikel 111 des Entwurfes von Herronchiemsee wurde vom Parlamentarischen Rat auf einstimmigen Beschluß gestrichen. Der Verfassungsgeber hatte damit eine klare Entscheidung getroffen.

Wir wollen jedoch nachprüfen, ob die Bestimmungen des Grundgesetzes ausreichen, d. h. ob die vorhandenen verfassungsmäßigen und gesetzlichen Unter-

lagen ausreichen, um der Regierung für alle eventuell notwendig werdenden Maßnahmen eine Grundlage zu geben.

Im Grundgesetz ist die Dreiteilung der staatlichen Gewalten in Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung institutionell festgelegt, wie wir es sonst in keiner anderen Verfassung finden. Artikel 20 Abs. 2 in Verbindung mit Artikel 79 Abs. 3 GG besagt, daß die Übertragung einer gesetzgebenden Funktion auf eine andere Stelle als die im Grundgesetz vorgesehene nicht zulässig ist.

Wir wollen uns die Bestimmungen des Grundgesetzes und der Landesgesetze einmal im einzelnen ansehen.

Artikel 9 des Grundgesetzes gibt die Möglichkeit, alle Vereinigungen zu verbieten, die gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung verstoßen. Nach Artikel 18 kann die Rede-, Presse- und Lehrfreiheit jedem aberkannt werden, der diese Freiheiten dazu benutzen will, die demokratische Grundordnung zu mißbrauchen; Artikel 21 enthält das Verbot aller Parteien, die darauf ausgehen, die Grundlage unseres Staates auch nur zu beeinträchtigen. Selbst wichtige Grundrechte können heute schon ohne eine Verfassungsänderung verkürzt werden. Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, die Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 GG), die Presse- und Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 2 GG), das Recht auf Versammlungen unter freiem Himmel (Art. 8 Abs. 2 GG), das Brief- und Postgeheimnis (Art. 10 GG), der Schutz der Wohnung (Art. 13 GG) und des Eigentums (Art. 14 GG) sind durch ein einfaches Gesetz einschränkbar; ja selbst eine Dienstleistungspflicht (z. B. für den zivilen Bevölkerungsschutz) kann nach der Verfassung des Artikels 12 Abs. 2 eingeführt werden, ohne daß das Grundgesetz geändert werden müßte. Hinzu kommt die Bestimmung des Artikels 91 GG, wonach die Länder sich untereinander mit ihrer Polizei helfen müssen, wenn sie in Schwierigkeiten geraten und wonach der Bundesinnenminister im Falle einer innerpolitischen Gefahr die Polizeikräfte aller Länder seinem Kommando unterstellen kann. Überdies gibt Artikel 37 GG dem Bund ein umfassendes Weisungsrecht gegenüber den Ländern und ihren Behörden im Wege des sogenannten Bundeszwanges, wenn ein Land die ihm nach dem Grundgesetz oder einem anderen Bundesgesetz obliegenden Bundespflichten nicht erfüllt.

Da die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung grundsätzlich eine Angelegenheit der Länder ist, ist zu beachten, daß die meisten Verfassungen der Länder eine Notstandsregelung vorgesehen haben. Alle Länder haben Polizeigesetze, in denen den Polizeibehörden das Recht und die Pflicht auferlegt wird, nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrechtzuerhalten.

Der Bund verfügt über unmittelbare Einwirkungsmöglichkeiten auf die polizeilichen Organe der Länder durch das Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes, durch das Gesetz über die Errichtung eines Bundeskriminalamtes, das Gesetz über den Bundesgrenzschutz und die Einrichtung von Bundesgrenzschutzbehörden, das Gesetz über das Pressewesen, das Gesetz über Versammlungen und Aufzüge, über die Bundesverkehrspolizei, über das Luftschutzgesetz und durch die

einschlägigen Bestimmungen über die Bundesbahnpolizei, wobei mit dieser Aufzählung nur einige der Möglichkeiten genannt sein wollten.

Auf Grund der bestehenden bundesrechtlichen und landesrechtlichen Verfassungsbestimmungen und sonstigen Gesetze können sonach Bund und Länder den ihnen obliegenden Aufgaben in vollem Umfange nachkommen.

Wenn die Exekutivkräfte in einem Staate im Falle innerer Unruhen nicht ausreichen, wird jeder Staat alle ihm zur Verfügung stehenden Machtmittel einsetzen. Seit der Schaffung des Grundgesetzes sind neu und damals nicht vorhersehbar der Bundesgrenzschutz und die Bundeswehr entstanden. Bei der Frage der Regelung des inneren Notstandes ergibt sich somit lediglich die Notwendigkeit, über diese beiden Fragenkomplexe eine Entscheidung zu treffen. Dabei unterscheidet sich der Bundesgrenzschutz mit seiner polizeiähnlichen Struktur von der Bundeswehr. Es ist die Frage zu prüfen, ob das in Art. 143 GG bestehende Verbot der Verwendung von Streitkräften im Falle eines inneren Notstandes aufgehoben werden soll. Sollte man sich dazu entschließen, so dürfte auf keinen Fall die Verantwortung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung von den politisch hierfür zuständigen Landesinnenministern genommen werden. Grundsätzlich dürften solche Kräfte nur unterstellt werden, wobei sie weisungsgebunden bleiben müßten.

Es sind Stimmen laut geworden, die einen inneren Notstand schon in möglichen sozialen oder wirtschaftlichen Spannungen sehen wollen. Es wurde auf die Rede eines Gewerkschaftsführers, der sich mit seinen Ausführungen und Forderungen durchaus im Rahmen der Bestimmungen der Artikel 14 und 15 des Grundgesetzes bewegte, hingewiesen, um daraus die Möglichkeit eines Notstandes zu begründen. Herr Dr. Katz hat in einer Stegreifrede sogar noch weitergehend sich dahingehend geäußert:

Staatsrechtlich bedenklich muß die Lage aber werden im Falle des sogenannten inneren Notstandes, also im Falle des Verkehrsstreiks, des Generalstreiks, von Versorgungsschwierigkeiten in unseren großen industriellen Zentren und ähnlichem.

Und er fuhr dann später fort:

Dabei dürften wahrscheinlich in der heutigen Zeit nicht so sehr die rein politischen, sondern eher die wirtschaftlichen oder sozialen Verhältnisse den Anlaß für einen Notstand bieten. Ich bin mir nicht sicher, ob ein totaler Metallarbeiterstreik von vier Monaten, wie ihn die Vereinigten Staaten erst jetzt durchgemacht haben, von Deutschland als einem Export- und Industrieland ohne Krisenzustand verdaut werden könnte; ob etwa ein Streik solchen Ausmaßes hier nicht schon einen Zustand der inneren Krise und des inneren Notstandes hätte hervorrufen können.

Einem demokratischen, sozialen Rechtsstaat ist es wesensgemäß, daß sich in ihm nicht nur die geistigen und politischen Kräfte in ständiger Auseinandersetzung befinden, sondern daß auch auf dem Wirtschafts- und Sozialsektor ein ständiger Kampf besteht. Solange dieser Kampf sich auf dem Boden der bestehenden Gesetze vollzieht, kann von einem inneren Notstand nicht die Rede sein. Es gibt genügend Strafgesetze und Polizeigesetze, die auf denjenigen anwendbar sind, der die indirekt in diesen Gesetzen verankerten Spielregeln verletzt. Es ist Aufgabe der Justiz, gerade in diesen Fällen ganz besonders gewis-

senhaft darüber zu wachen, daß keiner seine Position für strafbare Tatbestände ausnützt. Diese Haltung ist aber auch gleichzeitig ein indirektes schweres Mißtrauensvotum gegenüber den Gewerkschaften. Dieses Mißtrauensvotum wiegt um so schwerer, als gerade die Gewerkschaften sich immer als das entschiedenste Bollwerk zur Stütze der Demokratie erwiesen haben. Der Deutsche Gewerkschaftsbund hat daher auch in seinen Richtlinien für Arbeitskämpfe folgende Bestimmungen aufgenommen.

§ 6

Die Hauptvorstände sind verpflichtet, vor Einleitung von Arbeitskämpfen in lebenswichtigen Betrieben, wie Lebensmittel-Erzeugungsbetrieben, solchen der Kraft-, Gas- oder Wasserversorgung, der Kanalisation, des öffentlichen Gesundheitswesens, der Bestattung, des Verkehrs, des Kohlenbergbaus u. a., dem Bundesvorstand von diesem Vorhaben Mitteilung und dabei Angaben über die Gründe, Art und das geplante Ausmaß der Kampfmaßnahmen zu machen sowie auch darüber, welche Notstandsarbeiten im Falle der Arbeitsniederlegung verrichtet werden sollen. Falls nach Auffassung des Bundesvorstandes durch eine solche Kampfmaßnahme das Allgemeininteresse es geboten erscheinen läßt, kann er Maßnahmen ergreifen, um eine Verständigung zwecks Behebung der Differenzen herbeizuführen.

Die Kampfmaßnahme ist so lange auszusetzen, bis alle vertretbaren Möglichkeiten zur Behebung des Konfliktes ausgeschöpft sind. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Bundesvorstand und den am Konflikt beteiligten Gewerkschaften kann der Bundesausschuß zur Entscheidung angerufen werden.

§ 7

Jede Gewerkschaft hat in ihren Satzungen für alle Arbeitskämpfe Vorschriften aufzunehmen, daß die vom Hauptvorstand bezeichneten bzw. im Einzelfall angeordneten Notstandsarbeiten auszuführen sind.

Diese Bestimmungen müssen für die Mitglieder eine bindende Verpflichtung enthalten. Mitglieder, die sich weigern, angeordnete Notstandsarbeiten zu übernehmen und auszuführen, haben keinerlei Anspruch auf gewerkschaftliche Unterstützung während des Arbeitskampfes. Die Verweigerung von Notstandsarbeiten ist als grobe Schädigung gewerkschaftlicher Interessen zu behandeln.

Die Gewerkschaft der Polizei hat in ihrer Streikordnung für Angestellte und Arbeiter folgende Formulierung:

§ 12

Alle Mitglieder sind insbesondere zur Durchführung der von der Streikleitung angeordneten Notstandsarbeiten verpflichtet, die der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dienen.

Wir haben wiederholt darauf hingewiesen, daß es sinnvoll und gut wäre, wenn die zuständigen Behörden in Zusammenarbeit mit dem Technischen Hilfswerk und dem Hauptvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes diejenigen Arbeiter bezeichnen würden, die im Allgemeininteresse als Notstandsarbeiten gelten sollen. Man hat dieser Empfehlung bis heute nicht Rechnung getragen.

Das Recht der freien Meinungsäußerung, z. B. die beschlossene Ausrüstung der Bundeswehr mit Atomwaffen zu bekämpfen und trotz wiederholtem Beschluß einer Mehrheit mit allem Nachdruck dagegen aufzutreten, ist ein unantastbares Recht, das in der Demokratie jedem zusteht. Nicht nur einem steht dieses Recht zu, sondern allen Gleichgesinnten. Deshalb ist es ihr Recht, öffentlich in Demonstrationen aufzutreten und gegen die Atombewaffnung zu demonstrieren. Die Meinungsfreiheit der Einzelperson oder in Demonstrationen findet ihre Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, so wie es in Artikel 5 Abs. 2 des Grundgesetzes festgelegt ist. Gefährlich ist es, wenn man diese Meinungsäußerungen, diesen Kampf um die Interessen als Möglichkeit für einen Staatsnotstand bezeichnet. Es würde eine Bürgerkriegssituation bei uns dadurch entstehen, weil die Regierung sich auf eine Notstandsgesetzgebung berufen würde, die Betroffenen sich jedoch auf die Bestimmungen des Grundgesetzes berufen und daraus das Recht zum Widerstand gegen die angeordneten Maßnahmen herleiten müßten. Diese zwangsläufige Schlußfolgerung zeigt, wie irrtümlich die Auffassung des Bundesinnenministers und des Dr. Katz ist.

II.

Von Exekutivnotstand sprechen wir, wenn die Polizei nicht mehr in der Lage ist, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten.

Die Polizei ist tätig als Hilfsorgan der strafverfolgenden Behörden, als ausführendes Organ der Verwaltungsbehörden und auf Grund eigener Rechte. Wir haben wiederholt darauf hingewiesen, daß die Kriminalpolizei verstärkt werden müßte. Sie hat die notwendige rechtliche Möglichkeit, um bei Vorliegen politischer Straftaten tätig zu werden; die während der Koreakrise beschlossene 3. Strafrechtsnovelle geht, strafrechtlich gesehen, an die äußerste Strafbarkeitsgrenze überhaupt heran. Die Polizei hat damit die Möglichkeit, allen kleinen und kleinsten Ansatzpunkten staatsfeindlicher Konspiration zu begegnen. Die Tätigkeit des Verfassungsschutzes auf diesem Gebiet wird von allen Seiten anerkannt. Wir wehren uns aber dagegen, den Verfassungsschutz zum Staatssicherheitsdienst zu machen, da Verfassungsschutz eine viel weitergehende Aufgabe umfaßt als Staatsschutz. Zum Verfassungsschutz gehört auch die Unterrichtung der politischen Parteien vor beginnenden Möglichkeiten der Unterwanderung. Es gehört dazu der Schutz aller Organisationen, die innerhalb der Demokratie zu den gestaltenden Kräften gehören. Ich habe bei der Beratung des Bundeshaushaltsplanes 1959 darauf hingewiesen, daß der Generalbundesanwalt in die Lage versetzt werden soll, bei der Verfolgung politischer Straftaten über die kriminalpolizeilichen Organe selbst zu verfügen. Obwohl die Notwendigkeit von allen Seiten anerkannt wurde, ist bis heute kein Gesetzentwurf vorgelegt.

Wie steht es derzeit mit der sicherheitspolizeilichen Situation? Ich bin mit dem Bundesinnenminister durchaus in dem folgenden einig, daß er in seiner Stuttgarter Rede vom 30. Oktober 1958 folgendes ausführte:

Es wird nach meiner Überzeugung nur eine Verstärkung der kriminalpolizeilichen Kräfte Abhilfe schaffen können ... Eine stärkere Verzahnung der Bundes- und Landeseinrichtungen, insbesondere auch durch größere personelle Beweglichkeit, sollte von den Seiten mehr und mehr angestrebt werden.

Und später:

Unter den derzeitigen Bedingungen werden die staatlichen Sicherheitseinrichtungen ihren Aufgaben mit manchen Mängeln einigermaßen gerecht. Auf die zweite Frage — Genügen unsere Sicherheitsvorkehrungen für ernstere Lagen? — gebe ich die Antwort mit großem Zögern . . .

Wenn ich heute die Frage prüfe, wie es um die innerstaatlichen Machtmittel im Falle eines Notstandes bestellt sei, so lautet die Antwort, daß mir dafür die derzeitigen Polizeikräfte als zu gering erscheinen. Das gilt für den polizeilichen Einzeldienst wie für seine Reserve, das gilt für die spärlichen Bestände der Bereitschaftspolizei in den Ländern, das gilt auch für den Bundesgrenzschutz, der seine alte Sollstärke noch nicht wieder erreicht hat . . . Trotzdem muß der Verstärkung der Polizeikräfte eine nachdrückliche Aufmerksamkeit gewidmet bleiben. Dazu gehört Geld. Ich weiß es. Aber diese Versicherungsprämie für die Verbesserung der inneren Sicherheit müssen wir zahlen.

Da wir der gleichen Auffassung sind wie der Bundesinnenminister, daß nämlich sowohl der Polizeieinzeldienst als auch die Bereitschaftspolizei vermehrt werden müssen, haben wir bei der Beratung des Haushaltsplanes 1959 den Antrag gestellt, dem Bundesinnenminister 25 Millionen DM zur Verfügung zu stellen, damit er mit den Ländern in Verhandlungen über eine erste Stufe des weiteren Aufbaues der Bereitschaftspolizeien mit dem Ziel, die Bereitschaftspolizeien um 50 Prozent zu verstärken, eintreten könne. Unverständlich war es, daß der Bundesinnenminister diesem Antrag entgegentrat, woraufhin der Bundestag ablehnte.

In dem nunmehr vorgelegten Gesetzentwurf über die Notstandsgesetzgebung heißt es:

Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bestandes oder eines Landes, der mit den Mitteln des Artikels 91 nicht mehr begegnet werden kann, kann der Bundestag den Ausnahmezustand beschließen.

Mit anderen Worten: Der Bundesinnenminister weiß, daß die Polizei zu schwach ist. Er lehnt es aber ausdrücklich ab, die Länderpolizeien zu verstärken. Aus der ihm bekannten Schwäche, die zwangsläufig zu einem Versagen der Polizei im Ernstfall führen muß, zieht er aber die Schlußfolgerung, daß daraus der allgemeine Notstand entstehe. Mit einer solchen Maßnahme nimmt der Bundesinnenminister der gesamten Polizei die innere Haltung zu ihrem Beruf; er nimmt ihr von vornherein schon rein theoretisch die Möglichkeit der Bewährungsprobe, und er nimmt damit dieser wichtigen, innerpolitisch zuverlässigen Organisation ihren politischen Inhalt. Ein solches Verhalten und Verfahren kann nicht scharf genug verurteilt werden.

Die Frage der mangelnden Polizeistärke ist nicht die Frage des Notstandes, sondern eine Frage der Stellenpläne. Der Bundesinnenminister und alle anderen Verantwortlichen müssen aus vielen eigenen Feststellungen die Schlußfolgerung ziehen, daß die Polizei wesentlich verstärkt werden muß. Es sind keinerlei Bemühungen des Bundesinnenministers bekanntgeworden, auf diesem Gebiet auch nur im geringsten etwas zu tun.

Alle Polizeibeamten haben Veranlassung, sich mit diesem Tatbestand auseinanderzusetzen, denn wer will von ihnen denn den Einsatz ihrer Person verlangen, wenn man den erstrebten Erfolg schon von vornherein als nicht erreichbar bezeichnet.

III.

Für die Regelung des äußeren Notstandes müßte m. E. den Bestimmungen des Grundgesetzes, Artikel 20 und 79, dadurch Rechnung getragen werden, daß mit der Feststellung des Verteidigungsfalles ein Notparlament automatisch zusammentritt, in welchem der Bundesrat und alle Parteien des Bundestages vertreten sind. Ich könnte mir vorstellen, daß man bei 30 Mitgliedern eines solchen Notparlaments jedem Land einen Sitz gibt und die restlichen 19 nach dem üblichen d'Hondtschen Verfahren verteilt werden. Aber man muß sich bei der Frage des äußeren Notstandes auch darüber im klaren sein, daß im Verteidigungsfalle sehr wenig Zeit bleiben wird, um Maßnahmen organisatorisch durchzuführen. Im Verteidigungsfalle kann eine Regierung mit ihrer Vollmacht verhältnismäßig wenig anfangen, wenn man nicht vorher den Mut gehabt hat, die für diesen Fall notwendigen Regelungen schon festzulegen. Der Bundeswirtschaftsminister hat z. B. vor einigen Wochen entsprechende Vollmachten erhalten; so müßte man m. E. dann den Mut haben, ein Notdienstgesetz, ein Bereitstellungsgesetz und alle in Frage kommenden anderen Gesetze schon heute vorzulegen und im Zusammenhang mit einer Notstandsgesetzgebung zu beraten. Es kommt im Verteidigungsfalle nur darauf an, das schon Vorhandene, organisatorisch Vorbereitete mit geeignetem Personal durchzuführen. Die Stellung der Polizei muß auch für diesen Fall gesetzlich geregelt sein. Sie darf keineswegs zu einer Hilfstruppe der kämpfenden Streitkräfte werden. Die Genfer Konventionen müssen auf sie Anwendung finden. Es ist nicht generell ihre Pflicht, Partisanen zu bekämpfen; die Zusammenarbeit mit den nationalen Territorialstreitkräften, mit dem Luftschutz, dem Technischer Hilfswerk, dem Roten Kreuz und anderen Organisationen muß vorher geregelt und aufeinander abgestimmt werden. Es sind die Verantwortlichkeiten zu regeln. Wie sehen sie im Operationsgebiet aus, wie in den rückwärtigen Gebieten? Wird die Bundeswehr die allgemeine Gewalt übernehmen oder wird an der zivilen Verwaltung grundsätzlich festgehalten? Alle diese Fragen müssen m. E. mit Zusammenhang mit der allgemein notwendig gewordenen Regelung des äußeren Notstandes besprochen werden.

☆

Stellungnahme des SPD-Abgeordneten Dr. Fritz Schäfer auf eine Erwiderung des CDU-Abgeordneten Dr. Werber („Deutsche Polizei“, Juli 1960)

Es ist erfreulich, daß Bundestagsabgeordneter Dr. Werber als erster Abgeordneter der CDU/CSU sich publizistisch mit den Fragen der Notstandsgesetzgebung beschäftigt. Er beschränkt sich allerdings auf kritische Anmerkungen zu meinem Vortrag, den ich in der Evangelischen Akademie Bad Boll und in der Zwischenzeit auch in der Evangelischen Akademie Arnoldsheim gehalten habe (abgedruckt in „Deutsche Polizei“ April 1960). Eine eigene Konzeption

hat Dr. Werber nicht entwickelt. Sein Grundgedanke, „daß die Notstandsermächtigung jedem denkbaren Ausmaß der Bedrohung Rechnung tragen müsse“, hat meine weitergehenden einleitenden Feststellungen unterstrichen, daß „alle politischen Kräfte in der Bundesrepublik, gleichgültig, ob in der Regierung oder in der Opposition, gleichermaßen die Verantwortung für das Schicksal der Bundesrepublik tragen“. Die Tatsache, daß Dr. Werber sich nicht zum Verteidiger des von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurfes machte, läßt hoffen, daß bei zukünftigen Verhandlungen die rechtsstaatlichen und verfassungspolitischen Bedenken, die gegen den Entwurf geltend gemacht werden müssen, auch von Seiten der CDU anerkannt werden.

Der Bundesrat hat sich am 26. Februar 1960 mit dem Gesetzentwurf beschäftigt. Als Berichterstatter des Rechtsausschusses des Bundesrates trug der Minister Dr. Haas vor:

„Die verfassungsrechtlichen aber auch die verfassungspolitischen Bedenken gegen die Gesamtkonzeption, wie gegen die Einzelbestimmungen des Entwurfs erschienen der Mehrheit des Rechtsausschusses als so schwerwiegend, daß sie glaubte, den Regierungsentwurf als Ganzes ablehnen zu müssen.“

Der Berichterstatter des Innenausschusses des Bundesrates, der CDU-Minister Wolters, trug vor:

„Dieser Vorschlag des Rechtsausschusses, den Entwurf abzulehnen, deckt sich mit der Empfehlung des Bundesratsausschusses für Innere Angelegenheiten, der — wie der Rechtsausschuß — aus verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Gründen glaubt, dem Plenum des Bundesrates nicht die Zustimmung zu dem Entwurf empfehlen zu können.“

Wenn der Bundesrat dennoch mit knapper Mehrheit den Entwurf nicht ablehnte, so offensichtlich nur, um mögliche Verhandlungen im Bundestag abzuwarten. Fest steht aber, daß der vorgelegte Entwurf weder im Bundesrat noch im Bundestag die erforderliche Zweidrittelmehrheit erreichen würde. Erfreulich bei der Behandlung im Bundesrat war der Umstand, daß sowohl CDU- als auch SPD-Minister gleichermaßen die Bedenken geltend machten, die ich in meinem früheren Vortrag bereits dargelegt habe.

Dr. Werber übersieht vollkommen den Ausgangspunkt. Daß die Bestimmung des Artikels 5 des Deutschlandvertrages keinen Rechtsgrund und vor allem keine Pflicht für die Vorlage des Gesetzentwurfes abgibt, anerkennt nicht nur Dr. Werber, sondern auch Innenminister Dr. Schröder, der im Bundesrat ausführte:

„Ich habe gesagt: In den Augen der Öffentlichkeit ist der Drei-Mächte-Vorbehalt und seine Beseitigung sozusagen das Einleuchtendste. Für mich ist das überhaupt kein Argument — um das ganz klarzustellen!“

Nachdem in der amtlichen Begründung des Gesetzentwurfes der Artikel 5 als erster und wichtigster Grund für den Entwurf angeführt wurde und der Innenminister sich dieses Argumentes auch früher immer und offensichtlich gern bediente, heißt das doch gar nichts anderes, als daß man mit einer Begründung, die keine ist, versuchte, dem deutschen Volk die Notwendigkeit dieser Notstandsgesetzgebung nahezubringen. Fürwahr eine schlechte Methode!

Der Ausgangspunkt des Gesetzentwurfes, d. h. der Tatbestand, von dessen Vorliegen alle Folgerungen abhängen sollen, lautet:

„Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes, der mit den Mitteln des Artikels 91 nicht mehr begegnet werden kann, kann der Bundestag den Ausnahmezustand beschließen.“

Das heißt mit schlichten Worten: Wenn die Polizei weder in den Ländern noch im Gebiet der Bundesrepublik Herr der Lage ist, dann soll der Ausnahmezustand beschlossen werden können (das ist der „Exekutivnotstand“ wie ich ihn verstehe). Das Vorliegen eines solchen Zustandes soll dann die Wirkung haben, daß auch ohne den Bundestag oder den Bundesrat die Bundesregierung Vollmachten erhalten soll, wie sie noch nie eine demokratische deutsche Regierung besaß. Eine sonderbare Schlußfolgerung. Wir meinen, daß man dann als erstes und wichtigstes die Polizeikräfte so verstärken muß, daß dieser Fall nach menschlichem Ermessen nicht eintreten kann.

Ich habe deshalb namens meiner Fraktion am 4. Juni 1959 und am 6. April 1960 den Antrag eingebracht, dem Bundesminister des Innern 25 Millionen DM zur Verfügung zu stellen, damit er den Ländern in Verhandlungen über die Verstärkung der Bereitschaftspolizeien eintreten könne. Der Innenminister trat dem entgegen, der Antrag wurde abgelehnt. Ich kann nur wiederholen, was ich im Bundestag hierzu ausführte:

„Herr Minister und meine Damen und Herren von der CDU, wenn Sie diesem Vorschlag nicht zustimmen, werden Sie mit Ihrem Notstandsgesetzentwurf in sich selber unglaubwürdig!“

Sollte trotzdem die Polizei nicht Herr der Lage sein, so können die für die Sicherheit und Ordnung zuständigen Landesminister und der Bundesinnenminister auf Grund der bereits bestehenden Gesetze und Landesverfassungen die erforderlichen Anordnungen erlassen. Sollte hier noch eine Lücke bestehen — der Nachweis, daß dies der Fall ist, ist Dr. Werber nicht gelungen —, so könnte man jetzt diese Lücke schließen, nicht aber im Sinne der Erteilung von Generalvollmachten.

Es ist sehr bedenklich, daß Dr. Werber die Bundeswehr zu den „Vollzugsorganen im engeren Sinne“ rechnen will. Das ist sie nicht, und das soll sie auch nicht werden.

Die Darstellung von Dr. Werber, ich würde vorschlagen, daß Art. 143 GG aufgehoben werde und eine ausdrückliche Ermächtigung begründet werden solle, den Bundesgrenzschutz und die Bundeswehr einzusetzen, ist unrichtig, ich habe mit keinem Wort diesem Gedanken Raum gegeben. Ich bin persönlich der Auffassung, daß die Bundeswehr überhaupt nicht eingesetzt werden sollte. „Sollte man sich (trotzdem) dazu entschließen“, so führte ich aus, „dann darf aber nicht ein militärischer Kommandant die Verantwortung übertragen erhalten, sondern der politisch Verantwortliche bleibt in seiner Verantwortung.“ Die mögliche Unterstellung des Bundesgrenzschutzes unter eine Landesregierung hat Ministerialrat Dr. Koelble in seinem Beitrag „Staatsnotstand und Bundesgrenzschutz“ (in „die Parole“ Nr. 3/1960) dargestellt; ich verweise auch auf seine Ausführungen zur Durchführung der Frage des Bundeszwanges nach Art. 37 GG.

Es ist unrichtig, wenn Dr. Werber ausführt, ich hätte den Standpunkt vertreten, daß ein zur Durchsetzung an sich legitimer Auffassungen durchgeführter Streik (z. B. Generalstreik) aus Gründen der Achtung des Grundrechtes der freien Meinungsäußerung von der Staatsgewalt selbst dann noch respektiert werden müsse, wenn er infolge seines Ausmaßes den Zusammenbruch des Staates tatsächlich zu bewirken droht. Diesen Standpunkt habe ich nie vertreten; denn ich führte aus:

„Solange dieser Kampf (gemeint ist der Arbeitskampf) sich auf dem Boden der bestehenden Gesetze vollzieht, kann von einem inneren Notstand nicht die Rede sein. Es gibt genügend Strafgesetze und Polizeigesetze, die auf denjenigen anwendbar sind, der die indirekt in diese Gesetze verankerten Spielregeln verletzt. Es ist Aufgabe der Justiz, gerade in diesen Fällen ganz besonders gewissenhaft darüber zu wachen, daß keiner seine Position für strafbare Tatbestände ausnützt.“

Ich bin überrascht, daß Dr. Werber diese eindeutige Haltung in so krasser Form mißverstanden hat.

Ich bin auch erstaunt, daß Dr. Werber meint, es sei wenig fruchtbar zu untersuchen, ob der Parlamentarische Rat eine Notstandsregelung erwogen habe oder nicht. Das war keine Zufallsentscheidung, die nur Tagesbedeutung hätte, es handelt sich vielmehr um eine grundsätzliche verfassungspolitische Entscheidung, die, aus den Erfahrungen der Vergangenheit entstanden, auch heute und in Zukunft ihre Gültigkeit haben wird.

Ebenso bedenklich ist es, wenn Dr. Werber den Grundsatz der Gewaltenteilung so leicht hin preisgeben will; er ist unabänderlich im Grundgesetz verankert. Wir hatten Grund dies zu tun; die Art der Behandlung dieser Frage durch Dr. Werber und durch die Bundesregierung geben erneut Anlaß, darüber zu wachen, daß der Grundsatz der Gewaltenteilung auch in Zukunft in allen seinen Auswirkungen erhalten bleibt.

Sinnentstellend sind die Darlegungen Dr. Werbers zu meinen Ausführungen über den „äußeren Notstand“. Ich hatte ausgeführt:

„Dabei ist zu beachten, daß es Übergangsstadien geben kann; so insbesondere, wenn von außen gelenkte innere Unruhen entstehen, kann, ehe auch an den Grenzen irgend etwas geschieht, schon der echte Verteidigungsfall vorliegen.“

Dr. Werber hat in seinem Zitat den entscheidenden letzten Satz einfach weggelassen und meine Auffassung damit im entscheidenden Punkt entstellt. Die Untersuchung dieser Entwicklungsstadien innerpolitisch gelenkter Unruhen beschäftigt den Bundestag nicht nur hier, sondern auch bei anderen Gesetzen, z. B. dem Notdienstpflichtgesetz. Es bedarf gewissenhafter Untersuchung und einer praktikablen Festlegung der Begriffe. Die von mir gebrauchte Definition des äußeren Notstands ist dann durchaus brauchbar.

Entschließungsantrag der Fraktion der SPD zur dritten Beratung des Haushaltsgesetzes 1960 — hier: Einzelplan 06 — Geschäftsbereich des Bundesministers des Innern

Der Bundestag wolle beschließen:

Die Bundesregierung wird ersucht,

...

4. durch Vereinbarungen mit den Regierungen der Länder das Verwaltungsabkommen über die Errichtung von Bereitschaftspolizeien der Länder in der Fassung vom 27. Oktober 1950 dahingehend zu ändern, daß der Bund für eine Vergrößerung der Bereitschaftspolizei um 10 000 Beamte die persönlichen und sachlichen Kosten übernimmt.

☆

Begründung des Entschließungsantrages in der 112. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 5. Mai 1960 durch den parlamentarischen Geschäftsführer der SPD-Fraktion Dr. Walter Menzel

Mit dem Entschließungsantrag der sozialdemokratischen Bundestagsfraktion wird — über reine Haushaltsfragen hinausgehend — bereits jetzt ein Teilproblem der von der Bundesregierung geforderten Notstandsgesetzgebung angeschnitten. Das ist auch der Grund, warum wir einen Antrag in der Form eines Entschließungsentwurfs zu einer Frage wiederholen, die wir bereits in der zweiten Lesung angeschnitten haben: die Frage, ob bei der innerdeutschen Situation die Vermehrung der Bereitschaftspolizeien der Länder erforderlich ist. Mit der Entschließung soll die Bundesregierung aufgefordert werden, durch Vereinbarung mit den Ländern das Verwaltungsabkommen vom Jahre 1950 dahin zu ändern, daß der Bund nicht — wie zur Zeit — die finanzielle Hilfe nur teilweise, nämlich für 12 500 Beamte der Bereitschaftspolizeien der Länder, zur Verfügung stellt, sondern künftig für 7500 Beamte mehr — insofern wird die Entschließung geändert —, damit die Bereitschaftspolizeien der Länder auf 20 000 Mann verstärkt werden können.

Die Bundesregierung hat unter dem 20. April dem Hohen Hause den Gesetzentwurf über die Regelung von Ausnahmeständen vorgelegt. Das Parlament wird sich wahrscheinlich noch vor den Sommerferien mit diesem für unsere künftige Innenpolitik so entscheidenden Gesetzentwurf befassen.

Der Gesetzentwurf hat einen schlechten Start gehabt. Ein Grund hierfür ist sicherlich darin zu sehen, daß der Entwurf nicht sorgfältig genug durchdacht ist, wie es seiner Bedeutung entsprochen haben würde. Die Gründe liegen aber vor allem auch darin, daß er nicht mit allen jenen politischen Faktoren besprochen worden ist, auf denen im Ernstfall die eigentliche Verantwortung für die

Durchführung etwa notwendiger Notstandsmaßnahmen liegen würde. Das hat sich — darum schneide ich diese Frage der Vorgeschichte heute und hier schon an — auch auf die zur Debatte stehende Frage der Verstärkung der Polizei in den Ländern nachteilig ausgewirkt. Ich sage „nachteilig“, weil, wenn die Kontakte mit den Ländern eher und intensiver gepflogen worden wären, dieses Teilproblem bereits weitgehend hätte geklärt werden können.

Der Herr Bundesinnenminister hat sich immer wieder — soweit ich zu übersehen vermag erst auf dem Kongreß der Gewerkschaft der Polizei im Oktober 1958 in Stuttgart und dann auch in späteren Verlautbarungen — über die geringe Stärke der Polizei beklagt. So hat er laut Bulletin vom 31. Oktober 1958 erklärt, daß die derzeitigen Polizeikräfte zu gering seien, daß dies für den polizeilichen Einzeldienst wie für seine Reserven, aber auch für die spärlichen Bestände der Bereitschaftspolizei in den Ländern gelte. Er hat diese Klage im Bulletin vom 5. Februar 1960 noch einmal wiederholt.

Wenn aber diese Überlegungen des Herrn Bundesinnenministers richtig sind, — und ich persönlich halte sie weitgehend für richtig —, dann drängt sich doch geradezu die Notwendigkeit der Verstärkung der Bereitschaftspolizeien auf. (Abg. Dr. Conring: Auf Kosten des Bundes?) Deshalb ist uns die jetzige Haltung des Bundesinnenministers und seine Ablehnung in der zweiten Lesung des Haushaltes unverständlich. Der Gesetzentwurf über Notstandszustände könnte, träte er so in Kraft, wie er jetzt aussieht, bei einem Mißbrauch — was im Leben der Völker nie ganz verhindert werden kann — oder einer nur falschen politischen Diagnose die Fundamente unseres Verfassungslebens gefährden. Ich will das heute nicht vertiefen, aber ich meine, ehe man zu den dort vorgeschlagenen äußersten Mitteln in Notzeiten, der Übertragung der Gesetzgebung auf die Bürokratie, der sehr weitgehenden Einengung der Meinungs- und Pressefreiheit sowie der sonstigen staatsbürgerlichen Rechte oder der Entwicklung der Bundeswehr zu einem innenpolitischen Machtinstrument, greift, sollte man zumindest versuchen, den Weg gelinderer, d. h. geringerer Mittel zu gehen; denn auch in der Politik gilt die Forderung der Verhältnismäßigkeit des Mittels zu dem angestrebten Erfolg. (Zustimmung bei der SPD.)

Dieser Grundsatz gehört übrigens zu den klügsten Richtlinien einer Politik. (Abg. Dr. Schäfer: Sehr richtig!) Man kann nicht verfassungsumstürzende Notstandsrechte u. a. mit der Begründung fordern, die Polizeikräfte der Länder reichten nicht aus, und sich dann, wenn versucht wird, hier Abhilfe zu schaffen, dagegen aussprechen und dagegen stimmen.

Vielleicht gelänge es sogar — und das wäre ein politischer Erfolg für das ganze Parlament —, die Skepsis über unsere innenpolitische Zukunft weitgehend zu entdramatisieren, und vielleicht fielen eine Reihe der neuen Vorschläge in sich zusammen, würde man unserem Entschließungsantrag folgen und mit den Ländern entsprechend verhandeln. (Zustimmung bei der SPD.) Überlegungen für eine Verstärkung der Exekutive sind bei meinen politischen Freunden nicht neu. Wir haben bereits im Parlamentarischen Rat und dann nochmals 1950 entsprechende Anträge gestellt. Damals fiel dem Herrn Bundesinnenminister Dr. Lehr die ihm sichtlich schwerlich erscheinende Aufgabe zu, den Antrag der sozialdemokratischen Fraktion und einen ähnlichen Antrag der Freien Demokratischen Partei abzulehnen. Bei diesen Ablehnungen ist es seit 1950 geblieben.

Nun werden Sie wahrscheinlich fürchten, daß mit dem Antrag wesentliche Ausgaben verbunden seien. (Abg. Dr. Vogel: Sicher!)

Trotz aller Bemühungen ist es dem Bundesminister des Inneren nicht gelungen, die seit der Gründung der Bundeswehr und dem Überwechseln so vieler Bundesgrenzschutzbeamter zur Bundeswehr entstandenen Lücken beim Bundesgrenzschutz aufzufüllen. Das ist kein Vorwurf gegen den Bundesinnenminister. Denn, Herr Dr. Schröder, wir haben keinen Zweifel, daß sie alle Mittel angewandt und alles getan haben, um Ihre quasi militärische Hausmacht nicht eintrocknen zu lassen. (Heiterkeit bei der SPD.)

Wenn solche Versuche fehlergeschlagen sind, so liegt das einfach daran, daß diejenigen jungen Männer, die sich für den Dienst in Uniform entscheiden, je nachdem, ob sie mehr zur militärischen Laufbahn oder mehr zur polizeilich-zivilen neigen, entweder zur Bundeswehr oder zur alten blauen Polizei gehen, zumal beide Institutionen im Bewußtsein der Bevölkerung von jeher verwurzelt sind, und daß aus einer alten Tradition heraus ihr Aufgabenbereich, die Karriere, die Versorgung und dergleichen klar vor aller Augen stehen, klarer zum mindesten als bei dem sehr jungen Bundesgrenzschutz.

Finden wir uns aber notgedrungen mit der Feststellung ab, daß es nicht möglich sein wird, den Bundesgrenzschutz von — soviel ich weiß — zur Zeit 14 500 Beamten auf 20 000 aufzufüllen, so bedeutet das, daß jährlich rund 50 Millionen DM nicht verbraucht werden, d. h. der gleiche Betrag frei wird, der dazu verwandt werden kann, die Bereitschaftspolizeien der Länder zunächst um 5000 auf 17 500 aufzufüllen (Abg. Dr. Conring: Nur, daß das jemand anders bezahlen müßte!), ohne daß hier ein Pfennig Mehrkosten für den Herrn Bundesfinanzminister entstehen würden. (Abg. Dr. Conring: Nur, daß der Bund etwas bezahlt, was die Länder zu bezahlen verpflichtet sind; das ist der Unterschied!) Es wäre also nur der Mehrbetrag für 2500 weitere Beamte aufzuwenden. (Abg. Dr. Conring: An Stelle der Länder!)

Der Herr Bundesfinanzminister hat in der zweiten Lesung gegen unsere Vorschläge zwei Einwände erhoben. Zunächst sagte er, es bestehe keine rechtliche Möglichkeit, mit den Ländern zu einer entsprechenden Vereinbarung zu kommen. Eine Begründung ist hierfür nicht gegeben worden, und ich glaube, es gibt sie auch nicht. Es mag durchaus sein, daß die jetzige Fassung des Vertrages aus dem Jahre 1950 nicht ausreicht, um alles das zu decken, was wir uns als neue Vereinbarung denken. Aber, meine Damen und Herren, wo steht denn geschrieben, daß man diesen Vertrag nicht so ausbauen und ändern kann, wie es eben für diese Zwecke notwendig wäre? (Zustimmung bei der SPD.)

Beide, Bund und Länder, sind doch nicht Waisenknaben auf diesem Gebiet; beide haben doch Erfahrungen. Wir haben eine ganze Reihe von Problemen, die nach dem Grundgesetz sowohl den Bund als auch die Länder zuständigkeitsmäßig angehen, über die Bund und Länder miteinander Abkommen abgeschlossen haben. Ich erinnere an entsprechende Vereinbarungen auf kulturpolitischem Gebiete, z. B. an den Wissenschaftsrat. Es ist schlechterdings nicht einzusehen, warum ein gleiches Vorgehen nicht auch hier möglich sein sollte.

Und nun der zweite Einwand! Ich finde den zweiten Einwand des Herrn Bundesinnenministers noch irritierender, den Einwand nämlich, der Vorschlag der sozialdemokratischen Bundestagsfraktion koste Geld, die Länder sollten die

— auch vom Bunde zur Sicherheit der Bundesrepublik für erforderlich gehalten — Verstärkung der Polizei selbst bezahlen. Nun, ich darf wiederholen: Setzen Sie die Einsparung beim Bundesgrenzschutz ab, wird die Summe völlig uninteressant.

Aber plötzlich — und das ist der Grund, warum ich diese Frage hier noch einmal angeschnitten habe — schrumpft die Sorge um die Bewahrung der Bundesrepublik vor etwaigen Notstandssituationen zu einer finanziellen Bagatellfrage zusammen! (Beifall bei der SPD.) Man kann doch die Öffentlichkeit nicht dauernd mit düsteren Andeutungen über mögliche Entwicklungen beunruhigen und den Teufel an die Wand malen, indem man schildert, was alles passieren könnte, um dann in dem Augenblick, in dem es einige Zechinen kostet, plötzlich zu sagen: Das war alles nicht so gemeint.

Sind Sie wirklich in Sorge, daß das, was die Regierung nach dem Grundgesetz bereits jetzt an Machtmitteln, Paragraphen, an Rechtsvorschriften und Exekutivkräften zur Verfügung hat, für Notstandssituationen, wie Sie sie sich ausdenken, nicht ausreicht, ist es uns völlig unverständlich, daß Sie unserem Vorschlag, die Exekutivkräfte durch entsprechende Vereinbarungen mit den Ländern zu verstärken, nicht zustimmen. Sie setzen sich damit dem Verdacht aus, daß Ihre Sorgen um unsere Sicherheit in der Bundesrepublik gar nicht so ernst gemeint sind, wie Sie es die Öffentlichkeit glauben machen möchten.

Aus allen diesen Gründen bitten wir die Bundesregierung, alsbald die entsprechenden Verhandlungen einzuleiten und sie so voranzubringen, daß die Aussprache über den Gesetzentwurf zur Regelung von Ausnahmerechten nicht isoliert von den realen Gegebenheiten in der Bundesrepublik geführt werden muß. (Beifall bei der SPD.)

✱

Pressemitteilung der SPD-Bundestagsfraktion vom 14. Juli 1960

Betr.: Notstandsgesetz

Die in der Presse mehrfach erschienenen Berichte über Gespräche zwischen Vertretern der CDU/CSU- und der SPD-Bundestagsfraktion über den Entwurf eines Notstandsgesetzes beruhen auf einem Irrtum, wie die sozialdemokratischen Abgeordneten Arndt und Menzel mitteilen.

Das letzte Gespräch mit einem Vertreter der CDU/CSU-Fraktion hat am 16. März 1960 stattgefunden, d. h. vor knapp vier Monaten. Seitdem ist es bedauerlicherweise durch Versäumnis der CDU weder zu weiteren Gesprächen noch zu Kontakten irgendwelcher Art zwischen den Fraktionen gekommen, obwohl die erste Lesung der Notstandsgesetzgebung für die erste Sitzungswoche nach der Sommerpause vorgesehen ist.

Jeder Grundlage entbehren die immer wieder auftauchenden Spekulationen über gegensätzliche Auffassungen hinsichtlich des von der Bundesregierung dem Parlament vorgelegten Gesetzentwurfes innerhalb der Sozialdemokratischen Partei oder der SPD-Bundestagsfraktion.

Hier hat sich — wie die sozialdemokratischen Abgeordneten Arndt, Menzel und Mommer übereinstimmend erklären — an den bereits vorliegenden einstimmigen Beschlüssen des Parteipräsidiums und der Fraktion nichts geändert.

Vermerk des parlamentarischen Geschäftsführers der SPD-Bundestagsfraktion,

Dr. Walter Menzel, vom 12. August 1960

(Veröffentlicht bei PPP)

Im Dezember 1959 schrieb Hoogen (CDU) einen Brief an Dr. Arndt (SPD), worin er interfraktionelle Besprechungen zwischen SPD und CDU über den zu erwartenden Gesetzentwurf der Regierung für die Regelung von Ausnahmeständen vorschlug.

Dr. Arndt schrieb auf Grund eines Beschlusses des Fraktionsvorstandes am 8. Dezember 1959 eine positive Antwort.

Daraufhin haben zwischen Hoogen, Arndt und mir insgesamt drei Besprechungen stattgefunden.

Die letzte Besprechung vom 16. März 1960 endete mit der Erklärung Hoogens, er werde uns wegen weiterer Besprechungen Nachricht geben, sobald er von seiner Fraktion Richtlinien mit auf den Weg bekomme und die CSU einen „Mitreiter“ benannt habe.

Seit dem 16. März haben wir nichts mehr von der CDU trotz mehrfacher Rückfragen bei Rasner, Kühltau und eines Briefes von mir an MdB Stoltenberg vom 11. April gehört.

Stoltenberg hatte in der zweiten Lesung des Haushalts des Innenministeriums begrüßt, daß Schröder den Gesetzentwurf vorgelegt habe. Ich habe ihm daraufhin — da ich bei der Rede Stoltenbergs nicht im Plenum war — am 11. April 1960 einen Brief geschrieben, worin ich eine gemeinsame Unterredung vorschlug. Stoltenberg hat nicht geantwortet.

In den beiden Ältestenratssitzungen vom 21. Juni und 1. Juli 1960 fragte der Bundestagspräsident Gerstenmaier Herrn Rasner anlässlich der Vorbereitung der Tagesordnungen der ersten Plenarsitzungen nach den Bundestagsferien, wie weit die Besprechungen der Fraktion über den (Notstand-)Gesetzentwurf seien. Herr Rasner erklärte, daß sie „laufen“. Ich habe das unter Hinweis auf die letzte Besprechung am 16. März sofort richtiggestellt und Rasner nach der Ältestenratssitzung am 1. Juli gefragt, was nun aus den Besprechungen werden solle, worauf er mir erklärte, er würde mich unterrichten.

Da dies nicht geschah, habe ich Rasner in der Woche vom 11. bis 16. Juli telefonisch mitgeteilt, daß die Besprechungen auch während der Parlamentsferien fortgesetzt werden könnten. Rasner tat sehr erfreut und versprach wiederholt, mir Nachricht zu geben. Er hat sich nicht mehr gemeldet.

Eine Woche später (18. bis 23. Juli) erfuhr ich durch ein Telefonat mit Fritz Maier (Freiburg), daß sein Stellvertreter im Innenausschuß, MdB Kühltau (CDU), ihn besucht und dabei sein Bedauern darüber zum Ausdruck gebracht habe, daß die interfraktionellen Besprechungen ergebnislos verlaufen seien. Mit Zustimmung von Fritz Maier habe ich dann anschließend Herrn Kühltau in Wuppertal angerufen. Er sagte mir zu, sich sofort mit Krone in Verbindung zu setzen. Wir vereinbarten ein neues Telefonat für den 28. Juli.

In diesem zweiten Telefonat am 28. Juli war Kühltau recht kleinlaut. Er teilte mir mit, daß bei seiner Rücksprache mit Krone dieser ihm erklärt habe, es hätte einige Tage zuvor eine Unterredung zwischen Krone, Hoogen und Schröder stattgefunden. Sie habe ergeben, daß die CDU an eine Aussprache um die erste Lesung herum denke, und das hieße, daß diese Unterredung auch vor der ersten Lesung stattfinden könnte. Sollte dies nicht der Fall sein, müsse man versuchen, sich später in den Ausschüssen zu verständigen. Dr. Krone wolle Anfang September, sobald der Kanzler aus dem Urlaub zurück sei, mit ihm sprechen, wie man sich gegenüber der Opposition hinsichtlich der Fortsetzung der unterbrochenen Gespräche mit der SPD verhalten solle.

☆

Auszug aus einem Bericht der „Welt“ vom 28. September 1960

Für die CDU ergibt sich bei den Beratungen über das Notstandsrecht sowohl im Rechtsausschuß als auch in den angestrebten interfraktionellen Verhandlungen die schwierige Lage, sich zwischen dem von der Bundesregierung einerseits und dem von den CDU/CSU-Politikern geführten Landesregierungen Nordrhein-Westfalens und Bayerns andererseits als Gegenvorschlag zum Regierungsentwurf eingebrachten Vorschlag entscheiden zu müssen. Der Parteivorstand der Christlichen Demokraten, der schon am Donnerstag vergangener Woche diesem Problem gegenübergestellt wurde, konnte sich zu keiner Entscheidung durchringen.

Diese Unklarheit innerhalb der eigenen Reihen ist auch der Grund dafür, daß der bisher von der CDU mit der Führung der interfraktionellen Gespräche beauftragte Vorsitzende des Rechtsausschusses, Hoogen, von der Fraktionsführung keine klaren Weisungen für die Fortsetzung dieser Gespräche erhalten hat.

Fraktionsgeschäftsführer Rasner vertrat die Auffassung, derartige, interfraktionelle Verhandlungen sollten „nicht auf Einzelpersonen abgestellt“ werden, sondern sich je nach Fortgang der Beratungen im zuständigen Ausschuß ergeben. Es ist bekannt, daß Hoogen den Regierungsentwurf aus verfassungspolitischen Gründen ablehnt.

Rede des SPD-Abgeordneten Dr. Schäfer zur ersten Lesung des Notstandsgesetzes im Deutschen Bundestag am 28. September 1960

Die Sozialdemokratische Partei und die sozialdemokratische Fraktion haben nie einen Zweifel daran gelassen, daß die Fragen der Ergänzung des Grundgesetzes Fragen der gesamtpolitischen Verantwortung des Hauses sind. Der Bundestag steht heute hier stellvertretend für eine verfassunggebende Versammlung und muß unter diesem Gesichtspunkt dieses außerordentlich wichtige Gebiet betrachten und behandeln.

Aus dieser allgemeinen Verantwortung heraus entsteht für alle politisch Verantwortlichen die Verpflichtung, die angeschnittenen Fragen ernsthaft zu prüfen, ob das Grundgesetz, ob die Landesverfassungen, ob die anderen Gesetze ausreichen, um im Falle eines Notstandes mit den notwendigen Mitteln und der notwendigen Schnelligkeit die erforderlichen Abwehrmaßnahmen zu treffen. Diese Verantwortung trifft uns alle gleichermaßen.

Aus dieser Verantwortung heraus betrachten wir auch das Angebot der CDU/CSU-Fraktion Ende des letzten Jahres, mit uns in Gespräche einzutreten, um so, wie es richtig ist, aus dem Parlament heraus zu prüfen, wie man eventuellen Notständen schon von vornherein begegnen könne. Das heißt also, daß sich alle Kräfte dieses Parlaments von vornherein zusammensetzen, um die Fragen zu prüfen, und dann den Mut und den Willen haben, auch die entsprechenden Konsequenzen daraus zu ziehen.

Wir haben es begrüßt, daß die CDU/CSU-Fraktion offensichtlich gleichen Geistes auf uns zugekommen ist in dem Bewußtsein der Verantwortung des Gesamtparlaments. Störend empfanden wir, daß unmittelbar nach Beginn der Gespräche das Kabinett seinen Gesetzentwurf verabschiedete und daß der Herr Bundesinnenminister offensichtlich meinte, es sei richtig, daß sein Gesetzentwurf sozusagen schon die Unterlage für diese Gespräche bilde. Ich meine, daß eine solche wesentliche Grundgesetzänderung nur auf Grund eines Initiativantrags aus diesem Hause zustande kommen darf. Das heißt, wir können das Initiativrecht der Regierung zwar nicht beschränken, wir können es ihr nicht absprechen, aber hier ist es nicht recht am Platze. Die Regierung müßte etwas ganz anderes tun und hätte das in der Vergangenheit schon tun müssen. Daß sie es nicht getan hat, ist ein echtes Versäumnis. Sie hätte die Fraktionen mit Material ausstatten müssen, mit Material — ich nehme doch an, daß im Ministerium eine ganze Sammlung von Fällen vorhanden ist —, aus dem sich nach Meinung des Ministeriums und des Kabinetts der Anlaß zu einer etwaigen Grundgesetzänderung ergebe. Nichts davon ist erfolgt. Bei den recht vorsichtigen Besprechungen mit den Vertretern des Ministeriums hat man uns nicht einmal ein Schriftstück in die Hand gegeben; man hat uns nicht einmal den Gesetzentwurf in die Hand gegeben, so streng geheim hat man ihn behandelt. Man verhandelt mit uns, gibt uns aber keine Schriftstücke in die Hand, geschweige denn die eigentlichen echten Unterlagen, die allein es ermöglichen, die Einzelverhältnisse zu prüfen, die jeden Vernünftigen dazu zwingen müssen zu sagen: Hier muß etwas geschehen. Deshalb hätte man als erstes die eventuellen Tatbestände sammeln und sie den Fraktionen zuleiten müssen.

Aber ich darf gleich unseren Antrag ankündigen, den ich nachher noch im einzelnen begründen werde. Wir sind der Auffassung — ich deutete es schon an —, daß die Initiative zu einer eventuell notwendigen Änderung des Grundgesetzes aus diesem Hause kommen muß und daß die Ausschüsse dafür nicht die geeigneten Plätze sind.

Kommen wir zu der Feststellung, daß es Situationen gibt, denen nicht ernsthaft und nicht schnell genug begegnet werden kann, dann müssen wir unserem Prinzip der geschriebenen Verfassung und dem rechtsstaatlichen Prinzip gemäß, auch den Mut haben, die entsprechenden Konsequenzen zu ziehen ...

Wenn man an die Neufassung einer Verfassungsbestimmung herangeht, hat der Verfassungsgesetzgeber selbstverständlich nicht nur die Pflicht, zu prüfen,

was für Vollmachten gegeben werden müssen, sondern er hat auch die Pflicht, zu prüfen, was für Mißbrauch damit getrieben werden kann. Wir würden viele Bestimmungen nicht brauchen, wenn wir bei der Aufstellung der Verfassung von vornherein davon ausgingen: Na ja, die Behörden werden es schon recht machen. Nein, es handelt sich um Verfassungsgarantien, und nur mit dem entsprechenden Mißtrauen darf und muß man an diese Dinge herangehen.

Den Anschauungsunterricht in dieser Hinsicht gibt die Bundesregierung, die von Zeit zu Zeit Dinge tut, die man nicht billigen kann.

Es geht hier um die Verteidigung des demokratischen Staates, es geht um die Verteidigung der demokratischen Grundordnung. Da sind wir der Auffassung, daß man nicht in Erwägung ziehen darf, Mittel zu wählen, die mit der Verfassung nicht im Einklang stehen. Man kann die Verfassung und die Freiheit nicht dadurch zu verteidigen, daß man die Freiheit unterjocht. Man kann sie nicht dadurch verteidigen, daß man Mittel wählt, die mit der Verfassung nicht vereinbar sind.

Wir meinen also, daß die Regelung, wenn wir zu der Feststellung kommen, daß eine solche notwendig ist, innerhalb des Rahmens gesucht werden muß, den unser Grundgesetz uns als rechtsstaatliche Grundordnung gesetzt hat.

Man muß, auch wenn — den Entwurf als indiskutabel ablehnt, doch auf einige grundsätzliche — gehen eingehen, die in dem Entwurf ihren Niederschlag gefunden haben. — ist zunächst gesagt — ich darf es zusammenfassen —: Wenn die Polizeikräfte nicht ausreichen, um die demokratische Grundordnung zu garantieren, kann der Bundestag den Ausnahmezustand beschließen. — Eine etwas gewagte und gefährliche Argumentation, denn das heißt nichts anderes als: Wenn die Exekutive nicht in der Lage ist, die Grundordnung zu garantieren, dann muß die Bundesregierung so viel Rechte bekommen, wie sie nachher global für sich in Anspruch nimmt. Dieser Argumentation können wir nicht folgen.

Die Bundesregierung nimmt hier Rechte für sich in Anspruch — ich brauche sie nicht im einzelnen aufzuzählen —, die weit über die Rechte des Art. 48 hinausgehen. Der Herr Bundesinnenminister hat einige Ausführungen zu Art. 48 gemacht. Ich glaube, diese Ausführungen sind ergänzungsbedürftig.

Man muß immer darauf hinweisen, daß auf Grund des Art. 48 der Staatsstreich vom Juli 1932 durchgeführt wurde und daß auf Grund des Art. 48 die berüchtigte Notverordnung vom 28. Februar 1933 möglich war, die zur Errichtung der Konzentrationslager und zu all den Freiheitsbeschränkungen über die ganze Zeit hinweg geführt hat.

Aber der Art. 48 hat auch — und das müssen wir uns als Parlament sagen — eine ganz gefährliche andere Wirkung gehabt, und deshalb hat man seine Regelung im Parlamentarischen Rat bewußt nicht übernommen. Man wollte nicht dem Parlament einen Fluchtweg offenlassen.

Das Parlament hat sich zu seiner Verpflichtung zu bekennen, das Parlament darf vor seiner Verpflichtung nicht ausweichen. Es darf sich nicht in die Anonymität flüchten und sagen: Die Regierung, der Herr Reichspräsident, der Herr Bundespräsident, sie werden es schon machen, und nachher sehen wir dann weiter. — Nein, das wollte man bewußt nicht. In Art. 111 des Herren-

chieser Entwurfs war eine solche Regelung vorgesehen. Der Parlamentarische Rat hat diese Notstandsregelung einstimmig, also mit den Stimmen der CDU-Abgeordneten, gestrichen, ausgehend von dem dominierenden Gesichtspunkt, daß das Parlament sich zu einer Aufgabe zu bekennen hat, da die schlechten Erfahrungen mit dem Art. 48 schrecken.

Deshalb darf es keinen neuen Art. 48 geben. Der Herr Bundeskanzler hat ja — ich habe es vorhin zitiert — die gleiche Auffassung vertreten: er wolle nicht einen neuen Art. 48. Ich nehme deshalb an, daß die Bundesregierung und die CDU bereit sind, uns auf diesem Wege zu folgen.

Man spricht vom inneren Notstand und vom äußeren Notstand. Ein paar Worte zum inneren Notstand! Die Situation 1920 und in den folgenden Jahren und die Situation heute sind vollkommen verschieden. Nach 1920 hatten wir ein Volk, das sehr viele Waffen im Besitz hatte. Wir hatten paramilitärische Verbände, wir hatten eine latente Bürgerkriegssituation. Das haben wir heute nicht. Ja, dieses Parlament hat auch Vorsorge getroffen, daß man Staatsfeinden rechtzeitig entgegentreten kann. Man hat vor nahezu 10 Jahren die dritte Strafrechtsnovelle geschaffen, ein sehr beachtliches Instrument, das die Grenze der Strafbarkeit sehr weit, beinahe bis an die Grenze des Verantwortbaren vorverlagert. Man hat Verfassungsschutzämter geschaffen. Ich glaube, es ist hier auch einmal der Platz, dem Herrn Generalbundesanwalt in Karlsruhe, den ihm nachgeordneten Organen und all denjenigen, die sich mit dem Schutz unserer Grundordnung befassen, Dank und Anerkennung zu sagen für die sehr tüchtige und gute Arbeit, die sie geleistet haben.

Sicher, es gibt da und dort im Verfassungsschutz und andernorts Auswüchse, Erscheinungen, die uns nicht gefallen. Aber ich darf Ihnen sagen: Die Beamten, die in diesen Institutionen beschäftigt sind, freuen sich über eine sehr strenge Wachsamkeit des Parlaments, weil sie sich damit selber in der Wichtigkeit ihrer Aufgabe und der Richtigkeit der Durchführung bestätigt fühlen.

Der hier vorliegende Entwurf geht davon aus, daß die Polizei eventuell zu schwach wäre. Der Herr Bundesinnenminister hat seinerseits wiederholt festgestellt, daß die Polizei zu schwach ist. Wir haben es auch festgestellt. Nur haben wir daraus die Folgerungen gezogen, und wir stellten von diesem Platz aus den Antrag, den Bundesinnenminister in die Lage zu versetzen, die entsprechende Verstärkung der Polizei auf dem möglichen Wege zu erreichen. Der Herr Bundesinnenminister hat von diesem Platz aus dagegen gesprochen. Das stimmt doch einigermaßen verdächtig, nicht wahr? Da wird man doch hellhörig! Wir wollen ihm das Instrument geben, um einer möglichen Gefahr entgegenzuwirken, und er will nicht. Da muß man sich schon fragen: Warum will man denn nicht? Geht es doch vielleicht nicht um eine allgemeine Regelung? Geht es doch vielleicht nicht um die Behebung möglicher Notstände?

Ich muß hier eine Begebenheit aus dem Innenausschuß erzählen. Der Herr Innenminister wurde gefragt, was er denn unter „innerem Notstand“ versteht. Er wußte nur eines anzuführen. Er sagte — ungefähr — wörtlich: Dann lesen Sie doch einmal die Rede, die der Vorsitzende der IG Metall vor einigen Tagen gehalten hat. Dann wissen Sie, was wir darunter verstehen.

Herr Bundesinnenminister und meine Damen und Herren von der CDU/CSU, Sie werden mit mir einig sein, daß Sie nie das Einverständnis der Sozialdemokratie auf einem solchen Weg zu einer solchen Regelung finden werden.

Man muß hier ein Wort zu den Gewerkschaften sagen. Es gehört zu dem Wesen eines demokratischen Staates, daß die politischen und geistigen Kräfte in ständiger Auseinandersetzung begriffen sind. Das ist das Wesen eines demokratischen Staates. Es gehört genauso dazu, daß die freien Sozialpartner — wir legen Wert darauf, daß es freie Sozialpartner sind — sich in ständigen Auseinandersetzungen um den entsprechenden Anteil am Sozialprodukt befinden. Im zitierten Falle hat der Vorsitzende einer Gewerkschaft in einer Rede den höheren Anteil gefordert. Er hat seine Bereitschaft erklärt, dafür auch mit den zulässigen Mitteln des Arbeitskampfes zu streiten. Er nimmt damit ein Recht für sich in Anspruch, das ihm die Verfassung garantiert. Daraus kann kein Notstand konstruiert werden.

Sprechen wir von den Gewerkschaften im ganzen. Nennen Sie uns doch einmal einen Fall aus den letzten 40 Jahren, wo die Gewerkschaften irgendwo auch nur den Verdacht hätten aufkommen lassen, daß sie nicht willens seien, unsere demokratische Grundordnung zu stützen und mit zu verteidigen. Sie sind doch eines der stärksten Bollwerke, die wir überhaupt haben.

Wer wäre denn in der Lage, unblutig einen eventuellen Putsch niederzuschlagen? Doch nur die Gewerkschaften und sonst gar niemand! Deshalb, Herr Innenminister, darf man sie doch nicht zum selbstverständlichen, zum möglichen Gegner einer Notstandsregelung stempeln, sondern man muß sie umgekehrt geradezu als die Bollwerke, als die Mitverantwortlichen für diese Grundordnung behaupten.

Die Gewerkschaften haben dem auch Rechnung getragen. Sie haben in ihre Bestimmungen über Arbeitskämpfe ausdrücklich in den §§ 6 und 7 von jeher die Bestimmung aufgenommen, ehe diese Fragen hier zur Debatte standen, daß angeordnete Notstandsmaßnahmen ohne Rücksicht auf den Streik durchgeführt werden müssen. Meine Damen und Herren, da schiene es mir schon richtiger, mit den Gewerkschaften über diese Dinge zu sprechen und in ihnen nicht von vornherein den Hauptgegner in einem inneren Notstand zu sehen.

Ich habe aber den Eindruck, daß der Herr Innenminister, der sich um einen überparteilichen Geist bemüht — ich will anerkennen, daß er sich darum bemüht —, hier doch wieder zurückverfällt und seiner alten Einstellung getreu alle diejenigen, die nicht ganz genau in seinem Trott und nach seinem Konzept marschieren, als Gegner, ja beinahe schon von vornherein als Staatsfeinde betrachtet.

Man muß hier auch ein Wort zum Bundesverfassungsgericht sagen. Der Herr Bundesinnenminister hat dazu angeführt, was er für nötig hielt. Aber das reicht meines Erachtens nicht. Das Bundesverfassungsgericht müßte in einer eventuellen Regelung nicht als Gericht, sondern in seiner Funktionsfähigkeit garantiert sein. Das bedeutet, daß die Gesetze, die Antragstellung und Verfahren regeln, auf jeden Fall garantiert werden müssen. Auch die personelle Besetzung muß garantiert werden. Wir haben da z. B. im italienischen Recht Vorgänge; von dort könnte man sich wirklich einige Beispiele holen.

Der Entwurf verstößt gegen Grundsätze unseres Grundgesetzes, ausgerechnet gegen solche, die nach Art. 79 Abs. 3 unabänderlich sind. Art. 79 Abs. 3 besagt:

Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Ge-

setzung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.

In Art. 20 ist der Grundsatz der Gewaltenteilung festgelegt. Es ist eine sonderbare Argumentation, zu sagen: Das wollen wir ja auch gar nicht berühren, aber um es zu garantieren, müssen wir es außer Kraft setzen. Dieser wirklich sonderbaren Argumentation können wir nicht folgen.

Es ist doch sehr beachtlich, meine Damen und Herren von der CDU/CSU, daß im Rechts- und im Innenausschuß des Bundesrates auch Ihre Länderminister der gleichen Auffassung waren, wie wir sie vertreten. Ich darf aus dem Bericht des Berichterstatters wörtlich zitieren:

Die verfassungsrechtlichen, aber auch die verfassungspolitischen Bedenken gegen die Gesamtkonzeption wie gegen die Einzelbestimmungen des Entwurfs erschienen der Mehrheit des Rechtsausschusses

— auch der des Innenausschusses —

als so schwerwiegend, daß sie glaubte, den Regierungsentwurf als Ganzes ablehnen zu müssen.

Wir meinen dasselbe und gehen mit dem Bundesrat den gleichen Weg. Dieser Entwurf ist nicht einmal eine Diskussionsgrundlage, die dazu dienen könnte, in den Ausschüssen darüber zu diskutieren und zu Gegenvorschlägen zu kommen. Er ist in seinem ganzen Aufbau falsch. Er ist falsch, weil er der Exekutive das Recht zur Gesetzgebung geben will.

Der Herr Bundesinnenminister sagte vorhin: Die Ausnahmesituation ist die Stunde der Exekutive. Meine Damen und Herren, das ist in dieser allgemeinen Formulierung nicht richtig. Die Ausnahmesituation ist ganz genauso die Stunde dieses Parlaments; es hat sie vorherzusehen und muß den Mut haben, das Entsprechende zu beschließen.

Ich habe den Eindruck, da kommt bei dem Herrn Bundesinnenminister wieder die grundsätzliche Einstellung zum Vorschein. Er lebt geistig in der Zeit, in der er geboren wurde, nämlich im Jahre 1910.

Im Zweifel ist immer der Monarch zuständig.

Herr Bundesinnenminister: Nur sind an die Stelle des Monarchen der Herr Bundeskanzler und Sie getreten.

So ist es offensichtlich nach Ihrer Gesamtkonzeption. Denn im Zweifel sind Sie zuständig. Sie selber sagen, der Bundestag solle Herr sein — auf dem Papier! Aber doch nicht de facto nach Ihrem Entwurf! Im Endergebnis meinen Sie, daß in einer solchen Situation der Souverän entscheidet, nämlich Sie, so wie Sie es sich vorstellen. Ich habe es Ihnen schon einmal gesagt: Sie sind befangen in den Vorstellungen des Gottesgnadentums, daß Sie sich als die letztlich verantwortliche und zuständige Instanz fühlen. In einer echten Demokratie ist das Parlament die letzte und verantwortliche Instanz und muß sich dazu bekennen.

Nach dem Aufbau unserer Bundesrepublik sind die Länder gleichermaßen zu beteiligen. Wir meinen, dem könnte man — das stünde im Einklang mit der Verfassung —, wenn man zu einer Notstandsregelung kommt, dadurch Rech-

nung tragen, daß man etwa ein Notparlament in der Größe des Vermittlungsausschusses schafft. Die Länder wären beteiligt — Sie kennen diese Gedankengänge —, es wäre ein Gremium von ungefähr 22 Leuten mit einem Reservoir von 500 Leuten. Oder meinen Sie vielleicht, man bekomme diese 22 Leute nicht zusammen?

Die bekommt man so sicher zusammen wie ein Kabinett!

Wir meinen nun sehr ernsthaft: Wenn eine solche Stunde kommt, darf auch nach außen hin nicht irgendwie der Eindruck entstehen, es sei Sache einer zufälligen Mehrheit in diesem Hause, diese Bundesrepublik zu verteidigen. Das ist vielmehr die Sache aller. Deshalb glauben wir, daß man eine Zweidrittelmehrheit braucht. Man braucht auch aus verfassungsrechtlichen Gründen eine Zweidrittelmehrheit, denn man kann doch nicht mit einfacher Mehrheit einer Regierung mehr Rechte geben, als dieses Parlament auf Grund der Verfassung für sich selber in Anspruch nehmen darf. Man kann der Regierung doch nicht mit einfacher Mehrheit das Recht geben, später Grundrechte außer Kraft zu setzen. Das bedarf nach der Verfassung einfach einer Zweidrittelmehrheit. Die Regelung ist in der Konstruktion falsch.

Zu den Grundrechten eine sehr ernste Bemerkung. So geht es nicht, meine Damen und Herren, daß man wesentliche rechtsstaatliche Garantien aufhebt, sie mit einer Scheindeklarierung versieht, so nebenbei den Art. 104 Abs. 2 und 3 aufhebt und dann allerdings sagt, eine richterliche Überprüfung müsse erfolgen. Das Wesen der rechtsstaatlichen Garantie bei der Freiheitsentziehung besteht doch darin, daß eine Freiheitsentziehung über den nächstfolgenden Tag überhaupt nicht ohne richterliche Entscheidung erfolgen darf. Ob in zwei oder drei Monaten eine Nachprüfung erfolgt, ist nicht das Entscheidende; das Entscheidende ist, ob der Betreffende überhaupt über die nächstfolgende Nacht hinaus der Freiheit beraubt werden darf. Solche Dinge stimmen uns sehr ernst und machen uns bedenklich. Sie sagten vorhin, Herr Bundesinnenminister, der Bundestag sei der Herr des Verfahrens. Ich darf auf Abs. 2 hinweisen. Dort heißt es:

Stehen der Beschlußfassung des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegen, so kann bei Gefahr im Verzug der Bundespräsident mit Gegenzeichnung des Bundeskanzlers den Ausnahmezustand anordnen und verkünden.

Ich darf auf Ausführungen des Herrn Hessischen Ministerpräsidenten hinweisen, die er im Bundesrat gemacht hat. Der Herr Bundesinnenminister hat dem nicht widersprochen. Es steht im Entwurf nicht: „Stehen dem **Zusammentritt** des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegen“, so wie in Art. 59 a, sondern er heißt hier: „stehen der **Beschlußfassung**...“. Das heißt, auch wenn dieser Bundestag nicht beschließen will, ja sogar, wenn er ablehnt — der Herr Bundesinnenminister hat dem nicht widersprochen —, kann die Regierung unter Mitzeichnung des Bundespräsidenten den Ausnahmezustand verkünden.

Will man denn dem Bundespräsidenten soviel Widerstandskraft zumuten und soviel Widerstandsfähigkeit gegen eine Regierung, die entschlossen ist, einen scheinlegalen Staatsstreich zu machen? Nein, da ist der Bundespräsident überfordert, das ist nicht seines Amtes, das schafft er nicht. Das wäre gar nichts anderes, als sich mit einer Scheinlegalität, die nur mit dem berüchtigten

Ermächtigungsgesetz vom März 1933 zu vergleichen ist. Vollmachten geben zu lassen, mit denen man dann so wirtschaftet, wie man es in der Einzelsituation gerade für richtig hält. Damit können wir uns nie einverstanden erklären. Zudem, meine Damen und Herren, sind hier ganz allgemeine Vollmachten vorgesehen. Es ist nicht einmal umrissen, welche Vollmachten. Wenn man eine solche Entscheidung trifft, muß doch in den Vollmachten von vornherein das Ziel genannt sein. Sogar die sehr autoritäre Verfassung des Herrn Präsidenten de Gaulle von 1958 sieht in ihrem Art. 16 eine Zweckbindung vor. Dort heißt es:

Diese Maßnahmen müssen von dem Willen durchdrungen sein, den verfassungsmäßigen öffentlichen Gewalten in kürzester Frist die Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben zu verschaffen. Dabei ist der Verfassungsrat anzuhören.

Und vorher heißt es, daß nicht der Präsident, nicht die Regierung ermächtigt sind, sondern daß der Verfassungsrat — also in der Art, wie ich es vorhin zu erwägen gab —, ein neues Gremium, diese Maßnahmen eventuell beschließt, die die Regierung ausführt, und nicht umgekehrt. Während der ganzen Zeit — auch das muß klargestellt werden — sind die Rechte dieses Hauses unbegrenzt zu erhalten. Es ist festzuhalten, daß der Bundestag und der Bundesrat mit dem erstmöglichen Termin wiederum zusammentreten müssen.

Die Maßnahmen dürfen auch nicht Dauercharakter haben. Hier ist vorgesehen, daß der Bundestag sie aufheben kann. Nein, sie müssen zweckgebunden, zielgebunden und auf die Wiederherstellung des Normalzustandes gerichtet sein und dürfen nur weitergelten, wenn dieser Bundestag sie bestätigt. Andernfalls müssen sie automatisch außer Kraft treten.

Wir meinen also, daß dieser Entwurf keine Diskussionsgrundlage gibt. Ich glaube, daß ich einige Punkte angeführt habe, die geeignet wären, uns in der Untersuchung und Prüfung dieser Materie weiterzuführen.

Der Entwurf geht so schön theoretisch davon aus, daß die Zentrale, die Bundesregierung, aktionsfähig ist. Natürlich, er sieht auch vor, daß vielleicht die Nachrichtenübermittlung gestört ist. — Ich glaube, das ist sehr optimistisch gesehen. Vielleicht muß man erwägen, alle diese Maßnahmen umgekehrt aufzubauen, auf den Ländern aufzubauen, ja vielleicht auf den unteren Verwaltungsbehörden; denn die bleiben in der Großzahl am ehesten aktionsfähig, und sie alle auszuschalten, ist doch viel schwerer, als die Zentrale auszuschalten. Wir halten es für unzumutbar, nur der Zentrale, solange sie aktionsfähig ist, die gesamte Kompetenz zu geben. Aber man darf dann auch nicht, wie der Entwurf das tut, den Ministerpräsidenten schlechthin eine Generalvollmacht in Aussicht stellen; denn auch für sie gilt die gleiche Begrenzung, die ich vorhin schon angeführt habe.

Unter diesen Gesichtspunkten stellen wir folgenden Antrag:

Gemäß § 30 Abs. 2 der Geschäftsordnung wird die erste Lesung des Gesetzesentwurfes zur Ergänzung des Grundgesetzes — Drucksache 1800 — unterbrochen und vertagt, damit die interfraktionellen Gespräche wieder aufgenommen und alsbald durchgeführt werden können, um eine gemeinsame Grundlage für eine Verfassungsgesetzgebung zu suchen.

Dieses Haus hier ist der zuständige Platz. Die Fraktionen, die politischen Kräfte sind die zuständige, richtige Stelle, um die Fragen zu prüfen und dann im

Wege einer Initiative das Haus wieder damit zu befassen. Meine Damen und Herren, es liegt an Ihnen, ja zu sagen zu einer echten, gedeihlichen Arbeit und zur Prüfung dieser Fragen. Ich darf Sie darum bitten.

★

Diskussionsbeitrag des SPD-Abgeordneten Dr. Adolf Arndt bei der ersten Lesung des Notstandsgesetzes im Deutschen Bundestag am 28. September 1960

Die Rede meines Fraktionskollegen Friedrich Schäfer ließ keinen Zweifel daran, daß die deutsche Sozialdemokratie das Problem einer Notstandsregelung als eine ernste, eine tiefere Frage, als eine Lebensfrage der Nation ansieht. Es geht sogar um mehr als um die Notstandsregelung im einzelnen; es geht um die Probe und den Beweis, ob das Parlament, ja ob die Demokratie es fertigbringt, sich in einer solchen Frage rechtzeitig und in einer geeigneten Weise zu einigen und zu zeigen, daß sie fähig ist, mit solchen Grundproblemen unseres Volkes und Staates von sich aus fertig zu werden...

Wenn ich meine, daß nicht alles, was hier heute vormitag gesagt worden ist, diesem tiefen und bitteren Ernst der Frage, die vor uns steht, gerecht geworden ist, so denke ich dabei daran, daß Sie, Herr Kollege Kanka (CDU), glaubten Ihre Ausführungen einleiten zu müssen mit dem Gespenst des Beispiels, wie es denn sein würde, wenn bei uns ein vom Krenl angezettelter politischer Generalstreik stattfände. Nun, ich will nicht untersuchen, ob dann, wenn es zu diesem Äußersten je kommen sollte — was der Himmel verhüten möge —, noch irgendeine Notstandsregelung, die auf dem Papier steht, etwas helfen würde. Das ist es nicht, was mich daran zu stutzig und bedenklich macht. Aber sind Sie sich klar gewesen, Herr Kollege Kanka, daß Sie, da ja ein politischer Generalstreik nicht ohne die Mehrheit der Arbeiterschaft oder der Angestelltenschaft durchgeführt werden kann, damit der deutschen Arbeiterschaft und der deutschen Angestelltenschaft unterstellt haben, überhaupt in dieser Richtung anfällig zu sein?

Ich empfinde das, was Sie da gesagt haben, ausgesprochen als eine Beleidigung der Menschen, von denen Sie da geredet haben...

Herr Kollege Kanka... das, was Sie da ausführten, kam doch auf die Vorstellung heraus, daß eine Minderheit der Guten durch das Notstandsrecht befähigt werden sollte, eine Art Diktatur über die Mehrheit der Bösen auszuüben, und ich warne Sie vor solchen Gedanken.

Gewiß, ich gebe Ihnen das zu, und das haben wir ja in der Weimarer Zeit erlebt: Eine Demokratie ohne Demokraten kann nicht existieren. Aber das ist kein Fehler der Demokratie, das ist ein Fehler derer, die nicht Demokraten sind, und ohne Demokraten können Sie keine Demokratie machen. Sie können nicht sagen: Ja, die Demokratie ist gefährlich; da können sich negative und antidemokratische Mehrheiten bilden. Davor schützt uns ja schon oder sollte uns schützen der aktive und Gott sei Dank militante Artikel im Grundgesetz, der es ermöglicht, verfassungswidrige und verfassungsfeldliche Parteien

rechtzeitig zu verbieten, damit es gar nicht erst zu der Situation einer negativen antidemokratischen Mehrheit im Parlament kommt...

Ich darf mit der freundlichen Erlaubnis des Herrn Präsidenten wörtlich ins Gedächtnis rufen, was ich bei einer ganz anderen Gelegenheit ausgeführt habe, weil es sich dabei um etwas Prinzipielles und Fundamentales und für jeden gleichen Fall dieser Art Gültiges handelt. Ich habe damals gesagt:

... darf ich über die Prinzipien einer Verfassungsänderung folgendes bemerken. In den zehn Jahren, seit das Bonner Grundgesetz gilt, haben wir, wenn ich mich nicht irre, bisher erst ein einziges Mal eine Änderung im Grundrechtsteil der Verfassung vorgenommen, zu dem Art. 15

— darum ging es damals —

als eine Grundsatznorm gehört. Wie sind wir damals, im Jahre 1956 verfahren? Damals hat man erst politisch — interfraktionell — eine Mehrheit gebildet, die in der Lage war, als — sagen wir kurz — Einheit im Bundestag und im Bundesrat eine grundsätzliche Erneuerung der Verfassung zu tragen.

Damals ging es darum, daß wir alle gemeinsam der Überzeugung waren, daß das Entstehen einer Bundeswehr eine Anpassung des Grundgesetzes, auch des Grundrechtsteils, an diese neue Erscheinung im deutschen Rechtsleben erfordere. Diese politische Mehrheit haben wir gebildet und haben dann einmütig die notwendigen Abänderungen im Grundrechtsteil vorgenommen. Das ist meines Wissens das einzige Mal gewesen, abgesehen von den Ausbesserungen an den organisatorischen Vorschriften, die ja aus verschiedenen Gründen hier und da erfolgen müssen, die aber niemals Grundwertentscheidungen des Bonner Grundgesetzes berührt haben. In der Regel wird ein solches Verfahren, wie wir es 1956 angewandt haben, das allein demokratische sein.

Ich bedauere deshalb, das — Herr Kollege Dr. Dehler, das habe ich damals gesagt

— ich möchte Ihnen damit keineswegs persönlich irgendwie zu nahe treten — sagen zu müssen, daß es kein guter demokratischer Stil ist, unter Mißbrauch einer formalen Initiativbefugnis hier seitens einer Fraktion eine Grundsatzvorschrift im Grundrechtsteil des Bonner Grundgesetzes in Frage zu stellen... — Das nenne ich Mißbrauch, wenn Sie sich nicht vorher bemühen, ob sich hier eine politische Basis findet, um an Grundwertentscheidungen des Bonner Grundgesetzes heranzugehen. Solange Sie auf Grund einer formalen Befugnis hier einen solchen Antrag vorlegen, muß ich dem zustimmen, was Herr Kollege Burgbacher

— von der CDU/CSU, wie Sie wissen —

gesagt hat: daß dieser Antrag nichts anderes ist als ein Propaganda- und Agitationsantrag.

Es ist bemerkenswert, daß das amtliche Protokoll verzeichnet: „Beifall bei... Abgeordneten der CDU/CSU.“

Das gilt eben für jede grundsätzliche Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes, daß man sich zunächst einmal darum bemühen muß, eine politische

Mehrheit zu bilden, und in den elf Jahren der drei Bundestage sind wir bisher auch stets so verfahren. Ich erinnere an das Bundesverfassungsgericht, ich erinnere an das politische Strafrecht, und ich erinnere an die Wehrverfassung von 1956. Die politischen Grundsatzentscheidungen sind stets in interfraktionellen Verhandlungen vorausgegangen, weil sich das nämlich aus dem Wesen der Sache ergibt (Zuruf des Abg. Dr. Weber [Koblenz]). — Nein, Herr Kollege Weber, Sie irren sich; bei der Wehrverfassung 1956 sind die Fraktionen und Parteien aktiv geworden, und zwar die Sozialdemokraten zuerst, ehe wir nachher in den Ausschuß gegangen sind...

Das ist doch geradezu eine Herabsetzung des Bundestages und auch eine Geringschätzung der Minderheit im Bundestag. Der Bundestag soll dann an eine hochpolitische Frage, über die man erst einmal politisch miteinander verhandeln muß, im Wege einer Ausschußberatung herangehen. Erst wird eine Generalaussprache abgehalten und dann der § 1 aufgerufen. Jedes Wort wird stenographiert und wird unter Umständen auch mit Recht in der gegenseitigen Agitation ausgenutzt. Das ist etwas, was aus dem Wesen der Sache heraus nicht geht, denn was hier am Anfang stehen muß, das sind politische Verhandlungen.

Ich glaube, daß ich nicht zu weit gehe und daß ich nicht indiskret bin, wenn ich einiges von den angelaufenen, aber versackten Verhandlungen sage, daß ir uns nämlich ausdrücklich einig waren, daß kein Wort aus diesen Gesprächen je in der Öffentlichkeit von einer Seite gegen die andere Seite oder von der anderen Seite gegen die eine Seite verwendet werden dürfe. Denn man muß Gespräche, hochpolitische Verhandlungen, in offenem Vertrauen miteinander führen können. Das ist nicht Sache des Ausschusses, und auch in elf Jahren des Bundestages noch nie Sache des Ausschusses gewesen.

Herr Kollege Kanka, Sie haben die Rede des Herrn Präsidenten Dr. Katz weidlich ausgeschlachtet. Ich darf dazu eines sagen — ich bedauere, das vor der Öffentlichkeit tun zu müssen, aber Sie zwingen mich dazu —: Nach meiner Ansicht sollte ein Mann in der Position des Vizepräsidenten des Bundesverfassungsgerichts nicht unvorbereitet „aus dem Stegreif“ Reden über eine hochpolitische Frage halten.

Aber was nicht fair von Ihnen war, Herr Kollege Kanka: Sie haben verschwiegen, daß Herr Präsident Katz einen besser überlegten Aufsatz veröffentlicht hat, worin er sich nachträglich gegen den Mißbrauch verwahrt, den man mit seiner Stegreifrede getrieben hat. Diesen Mißbrauch haben auch Sie betrieben. So können wir nicht miteinander reden. Es geht einmal einem das Temperament durch, und das muß man auch bei Herrn Präsident Katz anerkennen. Er war in dieser Versammlung, und da hat er das gesagt, was ihm im Augenblick gerade einfiel. Man sollte, da selbst Homer zuweilen geschlafen haben soll, das auch einem hohen Richter nachsehen und aus dem, was er gesagt hat, nachher nicht eine Art Bibel machen: daß der Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts schon — Roma locuta — alles Notwendige über das Notstandsrecht gesagt habe...

Ich halte es für notwendig, daß man über eine Sache wie diese zunächst einmal politische Grundsatzverhandlungen führt. Meine Partei und Fraktion ist — darauf muß ich wegen gewisser Gerüchte, die immer so ausgestreut werden, hinweisen — seit jeher dazu bereit gewesen. Als der Herr Bundesinnenminister vor etwa zwei Jahren seine auch wenig glückliche Rede zu dieser Frage vor

Polizeibeamten hielt, kam natürlich an die deutsche Sozialdemokratie die Frage heran, wie sie sich dazu stellt. Ich habe damals in dem offiziellen Organ meiner Partei, dem „Vorwärts“ — den Sie ja sonst sehr genau lesen, auch auf Leserzuschriften hin, wobei von den Lesern oft nicht einmal sicher ist, ob sie überhaupt meiner Partei angehören —, einen Artikel veröffentlicht, den Sie ruhig als einen offiziellen betrachten dürfen, und der es auch ist; denn er ist nach Rücksprache mit dem engeren Kreis meiner dafür zuständigen Freunde verfaßt worden. (Der hier angesprochene Artikel ist an anderer Stelle dieser Dokumentation im vollen Wortlaut veröffentlicht.)

Wir haben nach meinem Artikel vom 21. November 1958 einen Monat gewartet, zwei Monate, drei Monate, sechs Monate, zwölf Monate, dreizehn Monate. Ich glaube, dreizehn Monate beträgt die Trächtigkeit eines Elefanten.

Dann ist, was wir sehr begrüßt haben, im dreizehnten Monat Herr Kollege Hoogen im Namen Ihrer Fraktion, der CDU/CSU-Fraktion, an uns herangetreten, ob wir in der Weise, wie ich sie vorhin nannte, Gespräche miteinander führen wollten. Das ist durch einen einstimmigen Beschluß des Parteivorstandes und einen einstimmigen Beschluß des Fraktionsvorstandes der Sozialdemokratie in positivem Sinne begrüßt worden. Wir haben zu diesen Gesprächen bereitgestanden, Tag für Tag. Aber wer — bis auf dreimal, wo Herr Kollege Hoogen kam — der andere Herr, den Sie benannt haben, Herr Winter, ist überhaupt niemals gekommen — nicht gekommen ist, das waren Sie.

Deshalb, Herr Kollege Kanka, finde ich es nicht richtig, wenn Sie hier Ihre Rede mit dem Ausruf schließen „Arbeiten Sie mit“. Wer ist denn im Verzuge? Wer hat denn die Gespräche nicht fortgeführt? Wir oder Ihre Fraktion? Wer hat es an dem Willen oder der Bereitschaft zur Zusammenarbeit fehlen lassen? Das mögen Sie einmal ganz genau überlegen.

Deshalb verbitte ich mir solche Aufforderungen „Arbeiten Sie mit“, wenn Sie uns dauernd warten lassen, wenn Sie zwei Jahre lang auf unsere Bereitschaft zu Gesprächen überhaupt nicht reagieren. Und dann stellen Sie sich hier noch hin und sagen „Arbeiten Sie mit“!

Wie sieht es aber mit dieser Mitarbeit aus? Ich habe heute morgen das Wort des Herrn Bundesinnenministers gehört, das hat mich weiß Gott tief erschreckt. Da hat nämlich der Herr Bundesinnenminister gesagt — ich habe Anlaß zu glauben, daß er gewisse Vorstellungen der Sozialdemokratie ziemlich genau kennt —, diese Regierungsvorlage sei in ihren Prinzipien unverzichtbar, über Nuancen könne man reden. Das ist geradezu ultimativ! Das erweckt geradezu den Argwohn — dazu sollten Sie sich erklären, Herr Bundesinnenminister, deshalb frage ich Sie das; denn ich kann es nicht glauben, ich will es nicht glauben —, daß Sie diese Vorlage nur in der Erwartung machen, daß sie nicht zum Ziele führt.

Ich muß diese Frage stellen, weil eine immerhin Ihrer Regierung doch ganz freundlich gesonnene Zeitung wie die „Frankfurter Allgemeine“ vor ein paar Tagen dazu ausgeführt hat, daß sich schon heute, falls das Notstandsgesetz am Nein der Sozialdemokraten scheitern würde, voraussagen ließe, daß dies die Regierungspartei im Wahlkampf weidlich ausschlagen würde.

Ich frage Sie: Geht es hier darum, daß wir eine gemeinsame Aufgabe der deutschen Demokratie gemeinsam anfangen und durch politische Verhandlungen die Grundlagen legen, oder geht es um Giftgas für den Wahlkampf. Das möchte ich wissen.

Dieser Frage werden Sie nicht ausweichen können, und Sie von der CDU/CSU auch nicht! Denn es kann nicht so sein, daß man uns die Vorlage macht und sagt: Sie ist in den Grundsätzen unverzichtbar, obwohl Sie wissen, daß nicht einmal der Bundesrat dafür zu gewinnen wäre, und obgleich Sie — ich will mich da gar nicht auf die verschiedenen Pressemeldungen stützen — Ihre eigene Fraktion vor vollendete Tatsachen gestellt haben, die sich wahrscheinlich auch noch gar keinen politischen Willen im Grundsätzlichen gebildet hat.

Das ist der Grund, warum wir den Antrag stellen, man solle alsbald mit den unterbrochenen politischen Verhandlungen beginnen. Das ist nicht irgendwie eine Geringschätzung oder Herabsetzung des Rechtsausschusses. Wer mit der Geschäftslage im Rechtsausschuß nicht vertraut ist, mag sich einmal dessen Terminkalender ansehen und feststellen, welche Vorlagen in dem Ausschuß bereits anstehen, dann weiß er, daß das gar kein geeignetes Gremium ist, von allem übrigen abgesehen, um zu versuchen, das politisch Prinzipielle, das politisch Fundamentale, wie es für meine Fraktion mein Freund Schäfer entwickelt hat, zunächst einmal im offenen Gespräch miteinander festzulegen.

Das, worum es geht, ist, daß man das alsbald miteinander beredet, und zwar in vertraulicher Weise, wobei man sich nicht zu scheuen braucht, das, was wir vielleicht und hoffentlich gemeinsam beschließen könnten, auch vor der Öffentlichkeit voll zu vertreten. Wenn Sie das in den Ausschuß verweisen, wissen Sie ganz genau, daß Monate darüber hingehen; und dann kommen Sie in die Nähe des Wahlkampfes. Ich weiß nicht, ob Sie das beabsichtigen. Dazu sollen Sie sich klar erklären.

Was wir hier vorschlagen, ist also keine Verzögerung; das ist das Gegenteil davon. Bitte, benennen Sie Ihre wirklich bevollmächtigte Verhandlungsdelegation — bei uns ist die Sache klar —, dann werden wir die politischen Prinzipien miteinander bereden können...

Es wird also an Ihnen sein, sich darüber zu äußern und glaubhaft zu machen, daß es sich hier nicht um Wahlparolen handelt — wobei Sie sich übrigens darauf verlassen können, daß, wenn es — was ich nicht hoffe — hier um Wahlparolen ginge, wir diesmal sehr aggressiv darauf zu antworten in der Lage sind —, sondern daß es wirklich um eine gemeinsame Aufgabe geht. Da muß man aber objektiv miteinander reden, mit der Regierung und die Parteien untereinander; da geht es nicht um Einzelheiten, da geht es um die Fundamente und Prinzipien, und da muß man das gemeinsam tun. Da handelt es sich um die Frage: Welche Lösung kann man finden, damit alle demokratischen Gruppen in unserem Volke zustimmen? Hier ist unser Angebot vor dem Plenum des Bundestages und angesichts der Öffentlichkeit, und dazu mögen Sie sich erklären!

★

Diskussionsbeitrag des SPD-Abg. Gerhard Jahn (Marburg) bei der ersten Lesung des Notstandsgesetzes im Deutschen Bundestag am 28. September 1960

Mein Freund Schäfer hat hier heute morgen — entgegen den Behauptungen des Herrn Innenministers — in sehr ausführlicher und gründlicher Weise dargelegt, wie weit entfernt diese Drucksache 1800 mit ihrem gesamten Inhalt von den

Grundvorstellungen unseres Grundgesetzes über die Organisation der Bundesrepublik ist. Wenn Sie mit uns ernsthafte Gespräche über die Notstandsgesetzgebung führen wollen, dann bitte auf einer Grundlage, die sich wenigstens gelegentlich daran erinnert, daß es ein Grundgesetz gibt, und die nicht einer Regierung Vollmachten gibt, die völlig neben und außerhalb des Grundgesetzes liegen.

Es gibt die Möglichkeit — gerade darüber hat mein Freund Schäfer heute morgen einiges gesagt —, gewisse Grundkonstruktionen des Grundgesetzes zu bewahren und sie so auszugestalten, daß sie nicht einfach beiseitegeschoben werden.

Da das in dieser Drucksache nicht drinsteht, sehen wir uns nicht in der Lage, auf dieser Grundlage mit Ihnen eine Diskussion zu führen.

Deshalb haben wir den Antrag eingebracht, diese Beratungen, die im Moment im Gange sind, zu unterbrechen, damit die interfraktionellen Gespräche wieder aufgenommen und alsbald durchgeführt werden können, um eine gemeinsame Grundlage für die Verfassungsgesetzgebung zu suchen.

★

Diskussionsbeitrag des SPD-Abgeordneten Fritz Erler bei der ersten Lesung des Notstandsgesetzes im Deutschen Bundestag am 28. September 1960

Der Bundesrat — und zwar auch die von der Christlich-Demokratischen Union geführten Landesregierungen — hat sich genausowenig in der Lage gesehen wie die sozialdemokratische Bundestagsfraktion, die von der Bundesregierung vorgelegte Vorlage als eine geeignete Diskussionsgrundlage zu betrachten. So fängt es also erst einmal an.

Wenn Sie also die Tatsache, daß wir diesen Entwurf nicht für diskussionsfähig halten, uns allein anlasten, dann tun Sie uns damit unrecht, dann müssen Sie sich damit an Ihre Länderchefs wenden, die aus den Reihen Ihrer Partei gestellt werden und die zu dem gleichen Ergebnis gekommen sind wie wir.

Zum zweiten. Es ist heute hier dargetan worden — und zu diesem Einwand ist nach meinem sorgfältigen Mithören nur sehr unzulänglich Stellung genommen worden —, daß die Vorlage in einigen wesentlichen Punkten gegen jenen Satz des Grundgesetzes verstößt, wonach bestimmte Prinzipien auch nicht durch ein verfassungsänderndes Gesetz geändert werden können.

Wir halten — das ist unser Recht, Sie können anderer Meinung sein — diese Vorlage für verfassungswidrig, genauso, wie Sie einmal in einer Zeit, als Sie die Überweisung einer Vorlage an den Ausschuß verweigerten, Ihrerseits eine andere Vorlage für verfassungswidrig hielten... Ich wollte also nur sagen, daß die Entscheidung einer einzelnen Partei über eine Ausschußüberweisung durchaus nur davon hergeleitet zu werden braucht, wie weit die Partei der Meinung ist, daß die zur Erörterung stehende Vorlage mit dem Grundgesetz, auch hin-

sichtlich der Abänderbarkeit des Grundgesetzes, in Übereinstimmung gebracht werden kann oder nicht. Das und nichts anderes war unser Maßstab...

Nun zu der Frage der Vorlage von praktisch brauchbaren Texten. Die Bundesregierung hat in einem Verfahren, das der Kollege Arndt vorhin kritisiert hat, ohne diejenigen Kräfte beratend einzuschalten, die man zum Finden einer breiten Grundlage braucht, zunächst einmal versucht, die Gleise allein nach ihren Vorstellungen so zu legen, daß der Zug davon nach menschlichem Ermessen nicht wieder runterkommt.

Bisher sind wir bei sehr wesentlichen Grundfragen der Verfassungspolitik anders verfahren. Da ich an einem entscheidenden Beispiel damals mitgewirkt habe, möchte ich darauf zurückkommen, denn es bietet gewisse Parallelen zu dem, worum es heute geht: ich meine Grundgesetzergänzungen des Jahres 1956. Damals haben wir uns in verantwortungsvoller Arbeit darum bemüht, der entstehenden Bundeswehr jenen verfassungsrechtlichen Rahmen zu geben, der mit unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung vereinbar ist. Wir waren uns alle darüber im klaren, daß — nicht nur, weil es sich um eine formelle Forderung des Grundgesetzes auf Zweidrittelmehrheit handelte, sondern einfach, weil das Leben der Nation auf dem Spiele steht und das entstehende Instrument „Bundeswehr“ von allen Seiten mitgetragen werden sollte — eine Grundgesetzergänzung erarbeitet werden sollte, die schon von der ersten Vorlage an die Sicherheit bot, daß es darüber nicht zur Entzweiung im Bundestag kommen würde.

Einen allerdings hat es damals gegeben, der das mit scheelen Augen ansah: das war ein sehr gewichtiges Mitglied der Bundesregierung, das glaubte, überhaupt ohne Grundgesetzänderung auskommen zu können. Erfreulicherweise haben wir uns diesem Standpunkt nicht angeschlossen, sondern haben in gemeinsamer Arbeit erst einmal die Voraussetzungen geschaffen, die eine geeignete Grundlage für die Beratungen bilden konnte. Man hat vorher nicht eine Vorlage für den Streit, sondern eine Vorlage für die gemeinsame Willensbildung hingelegt. So sollten Verfassungsänderungen entstehen, und darum bemühen wir uns jetzt...

Wir haben auch nicht im Ausschuß darüber beraten, sondern wir haben eine interfraktionelle Besprechung gemacht. Wenn Sie es ganz genau wissen wollen: Damit wir nicht durch ungute Einflüsse aus manchen Regierungsbehörden bei dem für unser Volk erfreulicherweise guten Abschluß unnötig durch die Hintertür bedrängt werden konnten, haben wir, weil es eine interfraktionelle Verhandlung war, einige Herren gebeten, uns bei dieser Arbeit einmal allein zu lassen; wir wollten verhindern, daß wir von dieser Seite her — aus dem Palais Schaumburg oder von anderwärts her — erst noch unnötig gestört würden.

Gerade ich erinnere an dieses gute Stück Arbeit, für das der Bundestag gelobt worden ist und für das so sehr verschiedenartige Parteien und Persönlichkeiten, die dort gemeinsam gearbeitet haben, in der Öffentlichkeit Kredit zugebilligt bekommen haben. Per Saldo ist es auch der Bundeswehr gut bekommen, daß wir uns damals an die Arbeit gemacht haben. Gerade in Erinnerung an diese Vorgänge möchte ich Sie bitten: Machen Sie zur Grundlage der Beratungen nicht das, was Streit schafft, sondern machen Sie zur Grundlage der Beratungen zunächst etwas, was in der Sache ist, Einigkeit zu schaffen!

Pressemitteilung der SPD-Bundestagsfraktion vom 29. September 1960

Zu den Ausführungen (im DUD) unter dem Titel „SPD bleibt weiter im Nebel“ wird von zuständiger Seite erklärt:

1. Es ist unrichtig, daß die SPD-Bundestagsfraktion gestern eine Politik mit doppeltem Gesicht betrieben habe, in der sie auf der einen Seite die Notwendigkeit einer Notstandsregelung bejahte, auf der anderen Seite aber die Unterbrechung der ersten Lesung forderte. Der DUD verschweigt bei dieser Gelegenheit, daß die Unterbrechung der ersten Lesung deshalb gefordert wurde, damit in interfraktionellen Gesprächen die Voraussetzungen für die von beiden Seiten als notwendig betrachtete Notstandsregelung geschaffen werden könnten. Die Schaffung dieser Voraussetzungen hat die CDU/CSU abgelehnt und damit
2. bereits klargestellt, daß nicht die SPD, sondern die CDU die Zusammenarbeit zu verhindern trachtete.
3. Wer die Rede des Abgeordneten Dr. Schäfer noch einmal nachliest, wird feststellen, daß die SPD durchaus eine Konzeption in dieser Frage hat. Er wird aber auch einsehen müssen, und die Rede von Herrn Erler hat das bekräftigt, daß das von der CDU/CSU im DUD gepriesene „klare Programm“ zumindest in der Notstandsfrage verfassungswidrig ist. Es kann der SPD schlechthin nicht zugemutet werden, der Überweisung eines Entwurfes, den sie für verfassungswidrig hält, in den Ausschuß zuzustimmen.
4. Der DUD beantwortet ebensowenig wie die Herren Dr. Kanka, Rasner und Dr. Jaeger und ebensowenig wie der Bundesinnenminister Dr. Schröder die von Herrn Dr. Arndt aufgeworfene Frage, ob es ihr um eine Notstandsregelung oder um Giftgas für den Wahlkampf geht. Wollte die CDU/CSU eine Notstandsregelung, so hätte sie der Aussetzung der ersten Lesung und der Aufnahme interfraktioneller Gespräche zugestimmt. Da sie auf der Überweisung eines verfassungswidrigen Entwurfes in den Ausschuß bestand, und da sie die Frage von Dr. Arndt zu beantworten sich konsequent weigerte, dürfen die Ziele und Absichten der CDU/CSU ziemlich klar sein. Das deutsche Volk wird man warnen müssen vor einer Partei, die mit Fragen der Sicherheit ein frevelhaftes Kampfspiel treibt.

★

Pressemitteilung der SPD-Bundestagsfraktion vom 4. Oktober 1960

Betr.: Fraktionssitzung

...
...
Unter dem Beifall der Fraktionsmitglieder dankte Erich Ollenhauer den Rednern der Fraktion in der Debatte über das Notstandsrecht in der vergangenen Woche. Die SPD sei nach wie vor bereit, in interfraktionelle Gespräche über eine Notstandsregelung einzutreten.

Die Gespräche sollen von den Abgeordneten Dr. Arndt, Dr. Menzel und Dr. Schäfer geführt werden, sofern ein entsprechendes Angebot der CDU/CSU-Fraktion erfolgt.

☆

Beschluß des Parteitages der SPD in Hannover 21.—25. November 1960

Die deutsche Sozialdemokratie bekennt sich mit allen anderen demokratischen Kräften dazu, die freiheitlich-demokratische Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland und die Freiheit ihrer Einwohner gegen alle äußeren und inneren Gefahren zu schützen. Sie ist daher bereit, die der Freiheit drohenden Gefahren unvoreingenommen zu erörtern und an denjenigen Maßnahmen mitzuwirken, die mit den Grundsätzen der Freiheit und des Rechtsstaates vereinbar sind.

Die Vorlage der Bundesregierung wird diesen Voraussetzungen nicht gerecht, weil sie einer einfachen Bundestagsmehrheit praktisch das Recht auf Ausschaltung der verfassungsmäßigen Organe gibt, unter Verletzung der Gewaltenteilung die Bundesregierung zum alleinigen Gesetzgeber macht und die staatsbürgerlichen Freiheiten in unerträglicher Weise einschränkt. Soweit zur Abwehr drohender Gefahren und zur Ablösung alliierter Vorbehaltsrechte Notstandsmaßnahmen erforderlich werden, bedürfen sie einer breiten Grundlage im Parlament, müssen sie vom Parlament kontrolliert werden und jederzeit aufgehoben werden können und dürfen sie die unabänderlichen Grundsätze der Gewaltenteilung und der bundesstaatlichen Gliederung der Bundesrepublik Deutschland nicht verletzen. Ihr Mißbrauch in innerpolitischen Auseinandersetzungen zwischen Regierung und demokratischer Opposition sowie bei Arbeitskämpfen muß eindeutig ausgeschlossen sein.

Der Parteitag dankt der Bundestagsfraktion für ihre von staatspolitischer Verantwortung getragene Haltung in den Fragen der inneren Sicherheit und der Abwehr aller totalitären Bestrebungen. In diesen Lebensfragen sollten alle freiheitlich gesinnten Kräfte zusammenstehen und darauf verzichten, ernste Probleme leichtfertig zum Gegenstand parteiegoistischer Winkelzüge auszunutzen. Der Parteitag stellt fest, daß die Bundesregierung durch ihr Beharren auf einer unannehmbaren Vorlage die Verantwortung dafür trägt, daß die alliierten Vorbehaltsrechte fortbestehen und eine mit unserer freiheitlichen Grundordnung vereinbare angemessene Regelung für bestimmte Notfälle nicht zustande kommt.

☆

Pressemitteilung der SPD-Bundestagsfraktion vom 11. November 1960 Betr.: Notstandsgesetzgebung

Zu den Vorbereitungen über eine Notstandsgesetzgebung erklärte der parlamentarische Geschäftsführer der SPD-Bundestagsfraktion Dr. Adolf Arndt: Für interfraktionelle Verhandlungen wegen einer Notstandsverfassung haben die Bundestagsfraktionen der SPD und FDP bereits vor Wochen ihre Beauf-

tragten benannt. Trotzdem hat sich die CDU/CSU bisher in keiner Weise gerührt. Auf diese Unterlassung der CDU/CSU habe ich kürzlich im Rechtsausschuß des Bundestages mit Nachdruck hingewiesen. Ich stelle fest, daß die CDU/CSU es am guten Willen zu Verhandlungen über eine Notstandsregelung fehlen läßt und sich dadurch zu ihren tönenden Erklärungen in der Bundestags-sitzung vom 28. September in Widerspruch setzt.

☆

Artikel des Stellvertretenden Vorsitzenden der SPD Herbert Wehner in der Zeitschrift „Gewerkschaftspost“ der IG Chemie vom 3. Dezember 1960

Bundesinnenminister Dr. Schröder hat den 28. September als ein Datum von größter Bedeutung in der deutschen Parlaments- und Verfassungsgeschichte bezeichnet. An diesem Tage behandelte der Deutsche Bundestag in erster Lesung den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes betreffend das Notstandsrecht und Gesetzentwürfe für ein Notdienstgesetz und zur Änderung des Bundesleistungsgesetzes. Der Minister erklärte, hier stehe „eine der wichtigsten Entscheidungen des Bundestages im Sicherheits- und Verteidigungskomplex bevor“. Sowohl hinsichtlich des Gewichts des Themas, als auch hinsichtlich des Zeitpunktes und mit dem Blick auf die Gesamtsituation möchte der Bundesminister des Inneren seine Bemerkungen über die Bedeutung und Wichtigkeit verstanden wissen. Seine eigenen Ausführungen zu den Gesetzentwürfen fußen auf der Behauptung, das Grundgesetz behandle die Fragen der äußeren Verteidigung und die Frage der Sicherung nach innen „wenn überhaupt, dann höchst unzulänglich“. Seine eigenen Vorstellungen unterstrich der Minister durch den Satz:

„Die Ausnahmesituation ist die Stunde der Exekutive, weil in diesem Augenblick gehandelt werden muß und in diesem Augenblick nicht mehr die Möglichkeit besteht, etwa ... das ganze Verordnungswerk, das unter Umständen binnen weniger Tage erlassen werden muß, erst komplizierten Beratungen ... zu unterbreiten.“

Die Sprecher der Oppositionsparteien — der Sozialdemokraten wie der Freien Demokraten — haben durch ihre eigenen Ausführungen des Ministers Bemerkung von einem „Datum von höchster Bedeutung“ erst richtig erkennbar gemacht, indem sie unter Beweis stellten, daß im Deutschen Bundestag die Vertreter der Oppositionsparteien sich voll und ganz dem demokratischen Staatsganzen verantwortlich fühlen und ihre Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen der Bundesregierung nicht aus engen Partei-Erwägungen ableiten, sondern aus dem Bestreben, die freiheitlich demokratische Grundordnung unserer Bundesrepublik auch in Notstands- und Ausnahmezeiten nicht erdrosseln zu lassen. Dr. Schäfer hat für die Sozialdemokraten erklärt: „Kommen wir zu der Feststellung, daß es Situationen gibt, denen nicht ernsthaft und nicht schnell genug begegnet werden kann, dann müssen wir, unserem Prinzip

der geschriebenen Verfassung und dem rechtsstaatlichen Prinzip gemäß, auch den Mut haben, die entsprechenden Konsequenzen zu ziehen, um... keine Regierung in die Situation zu versetzen, daß sie aus sogenannten übergesetzlichem Notstand, geradezu aus Pflichtbewußtsein heraus Rechte für sich in Anspruch nehmen muß, um den Bestand der Bundesrepublik zu sichern. Das sind wir willens zu tun, wenn wir bei der Prüfung der Verhältnisse zu der Feststellung kommen, daß es Tatbestände gibt, die eine Änderung des Grundgesetzes notwendig machen."

Dr. Bucher hat für die Freien Demokraten erklärt, seine Fraktion bejahe die Notwendigkeit einer Notstandsgesetzgebung, eine solche Gesetzgebung sei „in jedem demokratischen Staat erforderlich und nur in einem demokratischen Staat, denn der totalitäre Staat lebt ja im Zustand permanenten Notstandes“. Aber es ergebe sich die Aufgabe, „eine Regelung zwischen der Szylla des Überhaupt-nichts-Tuns und der Charybdis zu großer Vollmachten für die Exekutive zu treffen“.

Mit diesen Feststellungen ist deutlich gemacht worden, daß die Opposition im Bundestag die Entwürfe der Regierung nicht deshalb ablehnt, weil die Oppositionsparteien etwa blind wären gegenüber Gefahren, die den demokratischen Staat bedrohen können, sondern deshalb, weil sie in den vorgelegten Entwürfen selbst die Gefahr einer Bedrohung der freiheitlich demokratischen Grundordnung unseres Staates spüren. Jetzt ist es Sache der Bundesregierung und der sie tragenden Partei CDU/CSU, den Beweis zu erbringen, daß es auch ihnen um die Sicherung der freiheitlich demokratischen Grundordnung gegen Gefahren geht und nicht darum, diese freiheitlich-demokratische Grundordnung zugunsten einer Mehrheit, das heißt ihrer eigenen Mehrheit, zu manipulieren. Damit sollte — ungeachtet aller Gegensätze — eine Grundlage für eine sachliche Behandlung der Notstandsfragen gegeben sein. Worauf es nun ankommt ist:

1. klarzumachen, in welchen Fällen und unter welchen Umständen von einem Notstand gesprochen werden muß, der nur mit außerordentlichen Mitteln gemeistert werden kann,
2. zu gewährleisten, daß in solchen Situationen nicht eine an der Macht befindliche Gruppe oder Partei die Mittel der Exekutive zur Unterdrückung der anderen ausnutzen kann,
3. zu sichern, daß Notstandsmaßnahmen ausschließlich zur Meisterung des Notstandes und nicht zur Drosselung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung eingesetzt werden können,
4. auszuschließen, daß eine Einschränkung oder Drosselung der demokratischen Grundrechte im gewerkschaftlichen und betrieblichen Bereich unter dem Vorwand des Notstandes praktiziert werden kann,
5. Vorkehrungen zu treffen, daß weder die Befugnisse der Länder noch der gewählten Volksvertretung unter Berufung auf einen Notstand erstickt werden können. Dasselbe gilt für unsere Rechtsordnung im Bereich der Justiz.

Unter diesen Gesichtspunkten wird über die Notstandsgesetzgebung und die mit ihr zusammenhängenden Fragen weiter beraten werden müssen. Es muß jeder Verdacht beseitigt werden, mit Hilfe von „Notstands“-Befugnissen solle oder könne willkürlich zugunsten einer an der Macht befindlichen Gruppe oder

Partei oder zum Vorteil für Interessenten eine Einschränkung der demokratischen Grundrechte oder eine Verfälschung unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung vorgenommen oder erzwungen werden.

Das ist der Tatbestand. Ihm kann der Bundestag gerecht werden, wenn alle Seiten davon überzeugt sein können, daß in Wahrheit keine der im Bundestag vertretenen politischen Parteien unsere freiheitlich-demokratische Grundordnung antasten lassen oder selbst antasten will.

Die Kommunisten und die von jenseits der Zonengrenze dirigierte Parteiengänger sind in diesem Ringen weder Bundesgenossen noch legitimierte Mahner. Denn in dem Bereich, in dem sie die Macht ausüben, sind ja Ausnahmezustandspraktiken gegen breite Bevölkerungsschichten an der Tagesordnung.

☆

Pressemitteilung der SPD-Bundestagsfraktion vom 13. Januar 1961 Betr.: Äußerungen des Bundesinnenministers

Zu den Äußerungen des Bundesinnenministers Dr. Schröder vor der CDU/CSU-Fraktion erklärt der Fraktionsvorstand der SPD:

Die SPD hat schon vor mehr als zwei Jahren im Herbst 1958 durch einen im „Vorwärts“ veröffentlichten Artikel ihres Bundestags-Fraktionsgeschäftsführers Dr. Adolf Arndt die grundsätzliche Bereitschaft erklärt, in Verhandlungen wegen eines Notstandsrechtes einzutreten. Die Bundesregierung hat trotzdem ihren Gesetzentwurf über ein Notstandsrecht geheim ausgearbeitet, ohne mit den Fraktionen des Bundestages Fühlung zu nehmen. Auch die CDU/CSU und die FDP wurden nicht beteiligt. Nachdem die Bundesregierung ihren Gesetzentwurf im Bundestag eingebracht hatte, haben die SPD und auch die FDP Verhandlungsdelegationen benannt. Dagegen stellte die CDU/CSU sich tot. Offenbar wollte Bundesinnenminister Dr. Schröder, wie aus seinen letzten Äußerungen hervorgeht, keinen Versuch einer Verständigung.

Der Vorstand der SPD-Bundestagsfraktion stellt daher fest, daß es Dr. Schröder niemals ernst damit war, eine parlamentarische Lösung dieses Problems zu finden. Angesichts der von den Parteien anerkannten Notwendigkeit, die Vorbehaltsrechte der früheren Besatzungsmächte abzulösen, ist es zu bedauern, daß Dr. Schröder aus wahltaktischen Absichten die sachliche Regelung einer so bedeutsamen Frage vereitelt.

☆

Pressemitteilung der SPD-Bundestagsfraktion vom 17. Januar 1961 Betr.: Fraktionssitzung

...
Die Fraktion hörte dann einen Bericht von Dr. Adolf Arndt über die Notstandsgespräche. Man könne, so sagte Dr. Arndt, leider seit einem Jahr nicht mehr von einem Stand, sondern nur noch von einem Stillstand der Gespräche reden. Die Bemerkungen des Bundesinnenministers in der vergangenen Woche

wertete Dr. Arndt als eine bewußte Verbreitung von Wahlkampflügen. Der Fraktionsvorstand habe sich daher veranlaßt gesehen, eine öffentliche Erklärung (siehe vorstehende Pressemitteilung) herauszugeben.

Außerdem habe er im Auftrage des Vorstandes einen Brief an den CDU-Abgeordneten Mathias Hoogen gerichtet, in dem Dr. Arndt darauf hinweist, daß die Besprechungen seit bald einem Jahr nur deshalb nicht fortgeführt werden, weil man von der CDU/CSU nicht imstande gewesen sei, zu den von ihm und Dr. Menzel vorgetragenen Erwägungen und Gedanken Stellung zu nehmen. Dr. Arndt erinnerte daran, daß nach der ersten Lesung des Gesetzes sowohl seitens der SPD als auch seitens der FDP-Fraktion je eine Delegation für politische Verhandlungen über das Notstandsproblem benannt und dies der CDU/CSU-Fraktion mitgeteilt wurde. Er bittet in seinem Brief Herrn Hoogen, eine Entscheidung der CDU/CSU-Fraktion darüber herbeizuführen, wann mit der Aufnahme interfraktioneller Besprechungen gerechnet werden könne. Es erscheine wünschenswert, wenn die Ausschußberatungen über das Notstandsgesetz durch interfraktionelle Besprechungen vorbereitet und gefördert würden.

(Anmerkung: Bundesinnenminister Dr. Schröder hatte kurz zuvor vor der CDU/CSU-Fraktion erklärt, die Notstandsregelung könne wegen des Widerstandes der SPD in dieser Legislaturperiode nicht mehr getroffen werden.)

★

Erklärung von Dr. Fritz Schäfer (SPD) im 49. Karlsruher Gespräch (Süddeutscher Rundfunk 7. Februar 1961)

Nun, wie ist unsere Vorstellung? Ich darf noch vorweg sagen, damit Sie die Frage nicht nachher noch stellen brauchen, wir haben bis jetzt keinen eigenen Entwurf vorgelegt, obwohl er fertig ist. Wir haben ihn deshalb nicht vorgelegt, weil gegen unsere Stimmen nichts verabschiedet werden kann. Wenn die Regierung einen Entwurf hat und wenn die CDU auch noch einen Entwurf hätte und wenn wir einen Entwurf veröffentlicht hätten, dann wäre es am Schluß eine Prestigefrage. Und wer eine Regelung herbeiführen will, wer ernsthaft verhandeln will, darf nicht durch Prestigefragen in einem Wahljahr die ganzen Verhandlungen von vornherein blockieren. Deshalb haben wir unseren Entwurf bis jetzt nicht vorgelegt.

Wir sind der Auffassung: Staat, Parlament, die im Grundgesetz bestimmten, gesetzgebenden Körperschaften, sind letztlich verantwortlich. Nicht einmal die doch sehr autoritäre Verfassung in Frankreich unter dem Herrn de Gaulle sieht es vor. Unter dem Herrn de Gaulle ist ein Verfassungsrat vorgesehen, der die Gesetze macht, und die Regierung führt sie aus. Man wird eine Form finden müssen, daß man mit einem Notparlament die entsprechenden Gesetze machen kann.

Und wie sieht so ein Notparlament aus? Letztlich ungefähr so groß wie ein Kabinett, genauso aktionsfähig, viel wirkungsvoller, denn vergessen Sie doch

bitte nicht, der Bund hat ja keine Verwaltung in der Hand. Er hat die Bundeswehrverwaltung, die Eisenbahn und die Post, und sonst hat er nichts. Also kommt es doch darauf an, die Länder gerade mit in der Verantwortung zu haben, so wie es das Grundgesetz vorsieht.

Sodann wollten wir, daß diese Maßnahmen nur vorübergehenden Charakter haben dürfen, ausdrücklich nur zu dem Zwecke getroffen werden dürfen, um den Notstand zu beseitigen, d. h. um die verfassungsrechtliche Ordnung möglichst schnell wieder herzustellen. Das bedeutet, daß man die Verordnungen nicht mit beliebiger Laufzeit verabschieden kann, sondern daß sie zeitlich begrenzt sind. Es ist nicht notwendig, so wie es der Entwurf vorsieht, die ganzen garantierten Grundrechte in der Weise global aufzuheben, daß eine Exekutive, die Regierung selbst, die Vollmacht dazu hätte und daß mit einfacher Mehrheit oder sogar mit eigenem Beschluß eine Lösung, die gegen jede Konzeption des Grundgesetzes geht, getroffen wird.

Wir wollten dann einen verkürzten Weg der Überprüfung durch das Verfassungsgericht mit einem besonderen abgekürzten Schnellverfahren. Das muß auf jeden Fall gesichert sein, wobei wir nicht überschätzen, was praktisch dabei möglich ist. Aber allein schon die Tatsache der Nachprüfung ist ein außerordentlich wichtiger Faktor.

Sodann — das darf ich hier hinzufügen — sind wir uns darüber im klaren, daß das Aufkommen von subversiven Kräften nicht von heute auf morgen, sozusagen überraschend plötzlich, vor uns steht, sondern es kommt darauf an, daß die polizeilichen Kräfte, der Verfassungsschutz, der Generalbundesanwalt, daß die zugreifen, daß wir den Mut haben, unsere Demokratie zu verteidigen, daß wir eine wehrhafte Demokratie haben, so daß sie von vornherein sich selber schützt und nicht heranreifen läßt, daß Situationen entstehen, denen man dann nur noch mit Notstand begegnen kann. Innerpolitisch sollte der Notstand auf Fälle eines möglichen Kapp-Putsches oder Hitlerputsches beschränkt sein, während außenpolitisch der Verteidigungsfall zweifellos der schwierigste Ausnahmezustandsfall für uns sein könnte.

★

Pressemitteilung der SPD-Bundestagsfraktion vom 21. März 1961

Betr.: Notstandsdenkschrift des Bundesinnenministers

Zu der heute herausgegebenen Schrift des Bundesinnenministers „Das Gesetz für die Stunde der Not“ — Materialien zur Auseinandersetzung über ein Sicherheitserfordernis — erklärt der parlamentarische Geschäftsführer der SPD-Bundestagsfraktion, Dr. Adolf Arndt:

Die Publikation des Bundesinnenministers ist eine Wahlkampfschrift auf Kosten der Steuerzahler. Es ist ein schlimmes Zeichen, daß Dr. Schröder meint, eine gemeinsame Lebensfrage des Volkes für Wahldemagogie mißbrauchen zu können.

Die Auffassungen und Erklärungen der Sozialdemokratie sind verstümmelt wiedergegeben. Selbst aber die Bruchstücke, die Dr. Schröder nicht verschweigen

kann, beweisen die Bereitschaft der SPD, in dieser Frage die ernsthaften politischen Verhandlungen zu führen, die Schröder sabotierte.

Der Bundesminister des Innern unterdrückt weitgehend die Stellungnahme des Bundesrats. Schröder verschweigt, daß der Rechtsausschuß des Bundesrates feststellte, daß Schröders Entwurf unabänderliche Grundnormen der Verfassung verletzt.

Die Broschüre enthält Unwahrheiten. Unwahr ist, daß der Bundesrat den Schröderschen Entwurf zur Grundlage seiner Vorschläge gemacht habe. Wahr ist, daß der Bundesrat dem unbrauchbaren Schröder-Entwurf einen eigenen Entwurf entgegenstellte. Unwahr ist, daß die politischen Kontakte zwischen CDU und SPD zur Zeit der Vorlage des Schröder-Entwurfs noch nicht zustande gekommen gewesen seien. Wahr ist, daß diese Verhandlungen bereits begonnen hatten, aber Schröder sie stören wollte und störte.

Sechs Monate sind verstrichen, seit der Bundestag am 28. Sept. 1960 den Schröder-Entwurf zur Beratung an den Rechtsausschuß überwies. Bisher haben der CDU-Ausschußvorsitzende und die CDU-Ausschußmehrheit den Schröder-Entwurf nicht auf die Tagesordnung gesetzt. Ein erneuter schriftlicher Vorschlag der SPD, in interfraktionelle Verhandlungen einzutreten, ist seit Wochen unbeantwortet geblieben.

Bei seinem trivialen Spiel mit der Notstandsfrage legt Schröder sich in seinem Pamphlet keine Hemmungen auf, zum Schaden des Staates die unverzichtbaren Gemeinsamkeiten zu zerstören.

★

Artikel des Pressereferenten der SPD-Bundestagsfraktion

W. J a n s e n im SPD-Pressedienst vom 22. März 1961

Verfassungsminister oder Verfassungsbruchminister?

Bundesinnenminister Dr. Schröder hat am Dienstag dieser Woche eine sogenannte „Dokumentation“ zum Notstand vorgelegt. Sie umfaßt 105 Druckseiten. Die SPD-Bundestagsfraktion tat es ihm gleich mit einer Dokumentation von rund 80 Seiten. Rein äußerlich besteht schon ein beachtlicher Unterschied zwischen den beiden Schriftstücken: Schröders 105 Seiten sind zu mehr als der Hälfte Polemik. Die SPD-Dokumentation verzichtet bis auf drei kurze Feststellungen am Beginn auf jeden Kommentar und läßt die Äußerungen für sich selbst sprechen. Ein zweiter Unterschied: In Dr. Schröders Dokumentation wimmelt es von Pünktchen, d. h. von aus dem Zusammenhang gerissenen und unvollständigen Zitaten. Die SPD-Fraktion legt demgegenüber mehr Wert auf Sachlichkeit und Vollständigkeit.

Der gravierende Unterschied ist aber dieser: Dr. Schröder behauptet in seiner Dokumentation, die SPD sei daran schuld, daß es zu keiner Notstandsregelung kommt. Die SPD-Fraktion ihrerseits sieht diese Schuld eindeutig beim Bundesminister des Inneren, Herrn Dr. Schröder. Wer hat nun recht?

Lassen wir die Ereignisse einmal historisch Revue passieren:

Am 30. Oktober 1958 hielt Dr. Schröder seine berühmt gewordene „Stuttgarter Rede“ vor der Gewerkschaft der Polizei (GdP).

Bereits am 21. November 1958, gut drei Wochen später, ging Dr. Arndt im „Vorwärts“ auf das Thema ein und regte Gespräche zwischen den politischen Kräften in der Bundesrepublik an.

Im Dezember 1959 schlug der CDU-Abgeordnete Dr. Hoogen in einem Brief an Dr. Arndt die Aufnahme interfraktioneller Gespräche vor.

Einige Tage darauf, am 8. Dezember, beantwortete Dr. Arndt diesen Brief positiv.

Am 18. Januar 1960 legte Dr. Schröder seinen Notstandsentwurf vor.

Am 16. März 1960 fand das letzte von drei interfraktionellen Gesprächen zwischen Dr. Hoogen, Dr. Arndt und Dr. Menzel statt. Dr. Hoogen hat trotz der erklärten Bereitschaft der SPD-Abgeordneten nicht um eine Fortführung der Gespräche nachgesucht.

Am 28. Februar stellte der Bundesrat dem Schröderschen Entwurf praktisch einen Gegenvorschlag entgegen. Die Minister Wolter (CDU) und Haas (FDP) berichteten für den Innen- und Rechtsausschuß, daß beide Ausschüsse den Schröder-Entwurf aus Verfassungsgründen ablehnen. Dabei wurde klargemacht, daß Schröders Entwurf gegen jene Bestimmungen des Grundgesetzes verstößt, die unabänderlich sind, also auch nicht mit Zweidrittelmehrheiten in Bundestag und Bundesrat geändert werden können.

In der Woche vom 11. bis 16. 7. teilte Dr. Menzel dem Fraktionsgeschäftsführer der CDU/CSU Rasner mit, daß die SPD auch während der Sommerpause zu Gesprächen zur Verfügung stehe.

In der Woche vom 18. bis 23. 7. 1960 bemühte sich der CDU-Abgeordnete Kühltau um eine Fortsetzung der Gespräche.

Am 28. 7. teilte Herr Kühltau mit, daß inzwischen eine Besprechung zwischen Bundesinnenminister Dr. Schröder, Herrn Dr. Hoogen und Herrn Dr. Krone stattgefunden habe, in der vereinbart worden sei, die Gespräche erst „um die erste Lesung herum“ fortzusetzen.

Am 28. 9. 1960 forderte die SPD bei der ersten Lesung des Gesetzentwurfes im Bundestag die Fortführung der interfraktionellen Gespräche. Die CDU/CSU erzwang die Überweisung des Schröder-Gesetzes in den Ausschuß, sagte aber gleichzeitig zu, daß man wieder interfraktionelle Gespräche führen könne.

Sechs Tage später, am 4. Oktober 1960, beauftragte die SPD-Fraktion die Abgeordneten Dr. Arndt, Dr. Menzel und Dr. Schäfer mit der Fortführung der interfraktionellen Verhandlungen.

Am 11. November 1960 erinnerte Dr. Arndt in einer Presseerklärung daran, daß die interfraktionellen Gespräche immer noch nicht aufgenommen seien.

Im Januar 1961 erklärte der Bundesinnenminister plötzlich, die Notstandsgesetzgebung sei am Widerstand der SPD gescheitert!

Da muß man sich aber schon sehr wundern! Die ganze Geschichte der Notstandsgesetzgebung ist gekennzeichnet dadurch, daß die SPD ständig Verhand-

lungen anbot und die CDU/CSU diese Verhandlungen nicht angenommen hat! Daß sich Dr. Schröder eine Notstandsregelung nur in Form seines Gesetzes vorstellen kann, wird er im Ernst nicht behaupten wollen, nachdem seine eigenen CDU/CSU-Ministerkollegen seinen Entwurf im Bundesrat für verfassungswidrig hielten. Er selbst kann diesen Entwurf unmöglich ernst genommen haben.

Oder sollte Herr Dr. Schröder — nach dem Debakel mit dem Fernsehstreit — Wert darauf legen, nicht als Verfassungsminister, sondern als Verfassungsbruchminister in die Geschichte der Bundesrepublik einzugehen?

☆

Artikel des SPD-Abgeordneten Dr. Fritz Schäfer im „Vorwärts“ vom 29. März 1961

Bundesinnenminister Schröder hat eine Schrift herausgegeben, der er die Überschrift „Das Gesetz für die Stunde der Not“ gegeben hat. Diese mit Steuergeldern hergestellte und verbreitete Schrift ist „kein Beitrag zur Auseinandersetzung über ein Sicherheitserfordernis“, wie der Untertitel lautet, es ist vielmehr der in aller Öffentlichkeit durchgeführte Versuch, die Zusammenarbeit der politischen Kräfte zu vergiften und damit unmöglich zu machen. Aber es wird beim Versuch bleiben, denn solch plumpe Methoden werden von jedermann durchschaut.

Bei der Frage der Gestaltung eines deutschen Ausnahmezustandsrechtes geht es, insbesondere auch im Hinblick auf unsere Vergangenheit, um lebensentscheidende Fragen. Die zu treffende Regelung gilt für unbestimmte Zeit, für Kräftekonstellationen, die uns unbekannt sind, für politische Situationen, die wir nicht vorausszusehen vermögen. Gerade in der „klaren und kühlen Höhenluft des Verfassungsgesetzgebers“, die der Innenminister fordert, müßte er daher selbst erkennen, daß ein Gesetzentwurf mit dem Grundgesetz nicht vereinbar ist, und er müßte in dieser Atmosphäre erkennen, daß sein eigenes Verhalten sehr zeitgebunden ist, daß er nicht frei ist von Gefühlen des Starrsinns, und daß er offensichtlich der Versuchung unterlag, „Giftgas für den Wahlkampf abzulassen“. Die vorgelegte Schrift verdient den Namen einer Dokumentation nicht, sie ist gekennzeichnet durch Teildarstellungen, durch die Unterdrückung von Tatsachen und durch entstellte Darstellungen. Und das in einer Schrift, die von einem Ministerium herausgegeben wurde, das gibt zu denken!

Eine Dokumentation hätte zunächst die Tatbestände darstellen müssen, die es zu regeln gilt. Bei der ersten Beratung des Entwurfes am 28. September 1960 erklärte der CDU-Abgeordnete Dr. Kanka mit Recht: „Die Arbeit ist nicht leicht, weil wir uns von den Tatbeständen, die mit Hilfe der im Entwurf vorgelegten Gesetze bewältigt werden sollen, nur mehr oder weniger undeutliche Vorstellungen machen können.“ Der Bundesinnenminister hat trotz Aufforderung bis heute keinen Katalog der zu regelnden Tatbestände vorgelegt. Weder CDU noch SPD und FDP sind in die Lage versetzt worden, diese Fragen an Hand von amtlichen Unterlagen gewissenhaft zu prüfen.

Es ist erfreulich, festzustellen, daß die CDU/CSU-Fraktion zu keinem Zeitpunkt durch offizielle Sprecher sich den Schröderschen Gesetzentwurf zu eigen gemacht hat. Schröder steht allein, seine Störaktionen werden von allen Seiten als solche empfunden. Die CDU-Fraktion hat unser Verlangen nach gemeinsamen Verhandlungen, die durchaus im Rahmen der parlamentarischen Arbeit liegen, anerkannt; sie hat daher unmittelbar nach der ersten Lesung am 28. September 1960 eine Verhandlungsdelegation bestimmt. Daß der Fraktionsvorsitzende Dr. Krone selbst die Leitung der Delegation übernahm, unterstrich die Bedeutung, die auch von seiten der CDU diesen Verhandlungen beigemessen wurde; außerdem konnte man hoffen, daß es der CDU mit ihrer Verhandlungsbereitschaft ernst sei. Als ich als Sprecher der SPD-Fraktion den Vorschlag für gemeinsame Verhandlungen gemacht hatte, sprach mich der CSU-Abgeordnete Dr. Jaeger darauf an, ob er uns damit ernst sei. Ich antwortete: „Lassen Sie uns den Versuch machen, schon nach der ersten Sitzung werden wir feststellen können, ob wir uns alle ernsthaft um eine Lösung bemühen.“ Dr. Jaeger stimmte dem zu.

Zu diesem ersten Gespräch kam es aber gar nicht. Schröder hat es zu verhindern gewußt; die CDU/CSU-Fraktion ließ sich einmal mehr mißbrauchen. Es ist eine einheitliche Taktik des Herrn Schröder, wenn er die Verhandlungsbereitschaft der SPD, die der Abgeordnete Dr. Arndt schon am 21. November 1958 öffentlich erklärt hatte, und die Bereitschaft der CDU/CSU-Fraktion vom Dezember 1959 zu gemeinsamen Gesprächen, die daraufhin bereits in Gang gekommen waren, stört, und sie nach der ersten Lesung zu verhindern versteht. Es geht dem Innenminister also offensichtlich überhaupt nicht um eine befriedigende Regelung, sondern um den Versuch, die SPD zu diffamieren. Dieser Versuch wird für Schröder ein Bumerang werden, denn alle Kreise, die sich mit diesen Problemen befassen, wissen, daß der Gesetzentwurf des Herrn Schröder verfassungswidrig ist.

Ein „Verfassungsminister“ legt einen Gesetzentwurf vor, der von allen Seiten als verfassungswidrig abgelehnt wird, zu dessen Verteidigung sich keine Stimme finden kann!

Ein „Verfassungsminister“, der gerade im Fernsehstreit eine harte und deutliche Belehrung durch das Bundesverfassungsgericht erfahren mußte, hält an einem Entwurf fest, der keine Annahme finden kann!

Ein „Verfassungsminister“ macht den Versuch, die politische Atmosphäre in der Bundesrepublik mit einer Schrift zu vergiften, obwohl der Rechtsausschuß des Bundesrates, dem sich der Innenausschuß des Bundesrates anschloß, zu der Feststellung kam, „daß die verfassungsrechtlichen, aber auch die verfassungspolitischen Bedenken gegen die Gesamtkonzeption wie gegen die Einzelbestimmungen des Entwurfes der Mehrheit des Rechtsausschusses als so schwerwiegend erschienen, daß sie glaubte, den Regierungsentwurf als Ganzes ablehnen zu müssen“!

Zu dieser Mehrheit gehörten auch die von der CDU oder CSU geführten Länder. Der Rechtsausschuß fährt zur Begründung seines Beschlusses fort: „daß ein Teil der Mitglieder des Rechtsausschusses den Entwurf offenbar in so hohem Maße als verfassungsrechtlich oder verfassungspolitisch bedenklich ansieht, daß er ihn nicht als geeignete Diskussionsgrundlage für einen Gegenvorschlag erachtete.“

Wenn schon die eigenen Parteifreunde des Herrn Schröder zu diesem Schluß kommen, dann wird es für jeden objektiv Denkenden glaubhaft erscheinen, daß die SPD-Fraktion nicht aus Freude an der Ablehnung, sondern aus echter Sorge nach gewissenhafter verfassungsrechtlicher Prüfung zum gleichen Ergebnis kam. Wer aber, wie Herr Schröder, dann dennoch an seinem Entwurf festhält, der ist entschlossen, entweder die Verfassung zu vergewaltigen oder „Giftgas für den Wahlkampf zu geben“.

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort zur dritten Auflage	3
Vorwort zur zweiten Auflage	4
Vorbemerkung zur ersten Auflage	5
Entwurf Dr. Menzel einer „Westdeutschen Satzung“ (§ 27 dieses Entwurfs ist im Wortlaut mit § 33 des Entwurfs eines Grundgesetzes [„2. Menzel-Entwurf“] identisch)	7
Antrag der Fraktion der SPD	7
Vortrag des SPD-Bundestagsabgeordneten Prof. Carlo Schmid in der Sendereihe „Probleme der Politik“ am 10. Juni 1955 im Hessischen Rundfunk (Auszug)	8
Zur Frage der Notstandsrechte — Aufsatz von Dr. Adolf Arndt im „Vorwärts“ vom 20. November 1958	9
Auszug aus einer Rundfunkdiskussion im „Politischen Forum“ des Westdeutschen Rundfunks vom 25. Januar 1959	13
Vortrag von Pfarrer a. D. Hans Merten, MdB, im Bayerischen Rundfunk am 22. 9. 1959	15
Bericht der „Welt“ über die Rechte des Vizepräsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Dr. Katz, in Bad Godesberg (23. November 1959)	19
Pressemittteilung des Parteivorstandes der SPD vom 22. Dezember 1959	20
Pressemittteilung des Parteivorstandes der SPD vom 16. Dezember 1959	21
Aufsatz des parlamentarischen Geschäftsführers der SPD-Bundestagsfraktion, Dr. Walter Menzel, in der Zeitung „Das Parlament“ zur Frage des Notstandsrechts vom 17. 12. 1959 ..	22
Pressemittteilung des Parteivorstandes der SPD am 19. Dezember 1959 (Auszug)	24
Pressemittteilung der SPD-Bundestagsfraktion vom 11. Dezember 1959	25
Dr. Walter Menzel in einem Vortrag vor der Gewerkschaft der Polizei, Okt. 1959 (Auszug) ..	25
Pressemittteilung des Präsidiums der SPD vom 18. Januar 1960	26
Pressemittteilung der SPD-Bundestagsfraktion vom 19. Januar 1960	27
Rundfunkinterview des SPD-Präsidiumsmitglieds Fritz Eiler im RIAS am 20. 1. 1960 — Interviewer: Hans Stavenow	27
Erklärung von Dr. Walter Menzel im West- und Norddeutschen Rundfunk am 24. 1. 1960 ..	29
Rundfunkdiskussion im Hessischen Rundfunk zwischen Dr. Arndt, Dr. Jaeger und Dr. Dehler vom Januar 1960 (Auszug)	30
Entwurf des sächsischen Ministerpräsidenten Kopf für ein Notstandsgesetz	34
Stellungnahme des bayerischen Ministerpräsidenten a. D. Hoegner in der Pressekorrespondenz der SPD-Landtagsfraktion vom 26. Januar 1960	35
Bericht des bayerischen Justizministers Dr. Haas für den Rechtsausschuß des Bundesrates in der 215. Sitzung am 26. Februar 1960	36
Bericht des rheinland-pfälzischen Innenministers Wolters für den Innenausschuß des Bundesrates in der 215. Sitzung am 26. Februar 1960	38
Rede des hessischen Ministerpräsidenten Dr. Zinn vor dem Bundesrat am 26. 2. 1960 in der 215. Sitzung	39

Erwiderung des hessischen Ministerpräsidenten Dr. Zinn auf Ausführungen des Bundesinnenministers vor dem Bundesrat vom 26. Februar 1960 in der 215. Sitzung	45
Rundfunkdiskussion im „Politischen Forum“ des Westd. Rundfunks v. 13. 3. 1960 (Auszug)	47
Bericht von einer Ortsdelegiertenversammlung der Bremer SPD im Weserkurier vom 22. März 1960	50
Rede des SPD-Abgeordneten Dr. Schäfer bei der Haushaltsberatung im Deutschen Bundestag am 6. April 1960 (Auszug)	50
Änderungsantrag der Fraktion der SPD zur zweiten Beratung des Haushaltsgesetzes 1960 — hier: Einzelplan 06, Geschäftsbereich des Bundesministers des Innern	52
Begründung des SPD-Antrages durch den Abg. Dr. Fritz Schäfer in der Bundestags-sitzung vom 6. April 1960	52
Vortrag des SPD-Abg. Dr. Schäfer in der Evang. Akademie Bad Boll und der Evang. Akademie Arnoldsheim, abgedruckt in „Deutsche Polizei“ im April 1960	54
Stellungnahme des SPD-Abg. Dr. Fritz Schäfer auf eine Erwiderung des CDU-Abg. Dr. Weber („Deutsche Polizei“, Juli 1960)	63
Entschließungsantrag der Fraktion der SPD zur dritten Beratung des Haushaltsgesetzes 1960 — hier: Einzelplan 06 — Geschäftsbereich des Bundesministers des Innern	67
Begründung des Entschließungsantrages in der 112. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 5. Mai 1960 durch den parlamentar. Geschäftsf. der SPD-Fraktion, Dr. Walter Menzel	67
Pressemitteilung der SPD-Bundestagsfraktion vom 14. Juli 1960	70
Vermerk des parlamentarischen Geschäftsführers der SPD-Bundestagsfrakt., Dr. Walter Menzel, vom 12. August 1960 (veröffentlicht bei PPP)	71
Auszug aus einem Bericht der „Welt“ vom 28. September 1960	72
Rede des SPD-Abg. Dr. Schäfer zur ersten Lesung des Notstandsgesetzes im Deutschen Bundestag vom 28. September 1960	72
Diskussionsbeitrag des SPD-Abg. Dr. Adolf Arndt bei der ersten Lesung des Notstands-gesetzes im Deutschen Bundestag am 28. September 1960	80
Diskussionsbeitrag des SPD-Abg. Gerhard Jahn (Marburg) bei der ersten Lesung des Notstandsgesetzes im Deutschen Bundestag am 28. September 1960	84
Diskussionsbeitrag des SPD-Abg. Fritz Erier bei der ersten Lesung des Notstands-gesetzes im Deutschen Bundestag am 28. September 1960	85
Pressemitteilung der SPD-Bundestagsfraktion vom 29. September 1960	87
Pressemitteilung der SPD-Bundestagsfraktion vom 4. Oktober 1960	87
Beschluß des Parteitagcs der SPD in Hannover, 21.—25. November 1960	98
Pressemitteilung der SPD-Bundestagsfraktion vom 11. November 1960	88
Artikel des stellvertretenden Vorsitzenden der SPD, Herbert Wehner, in der Zeitschrift „Gewerkschaftspost“ der IG Chemie vom 3. Dezember 1960	89
Pressemitteilung der SPD-Bundestagsfraktion vom 13. Januar 1961	91
Pressemitteilung der SPD-Bundestagsfraktion vom 17. Januar 1961	91
Erklärung von Dr. Fritz Schäfer (SPD) im 49. Karlsruher Gespräch (Südd. Rundf. 7. 2. 1961)	92
Pressemitteilung der SPD-Bundestagsfraktion vom 21. März 1961	93
Artikel des Pressereferenten der SPD-Bundestagsfraktion, W. Jansen, im SPD-Presse-dienst vom 22. März 1961	94
Artikel des SPD-Abg. Dr. Fritz Schäfer im „Vorwärts“ vom 29. März 1961	90