

JÜRGEN SEIFERT

## Zur Problematik der Notstandsgesetzgebung

Der 6. Bundeskongreß des DGB in Hannover vom 22. bis 27. Oktober 1962 hat mit einer Zweidrittelmehrheit „jede zusätzliche gesetzliche Regelung des Notstandes und Notdienstes“ abgelehnt, „weil beide Vorhaben geeignet sind, elementare Grundrechte, besonders das Koalitions- und Streikrecht sowie das Recht auf freie Meinungsäußerung, einzuschränken“.

Inzwischen hat die Bundesregierung am 31. Oktober 1962 ein ganzes Paket von Notstandsgesetzen verabschiedet und den parlamentarischen Institutionen vorgelegt. Dabei interessiert die Gewerkschaftsbewegung besonders das Notstandsgesetz im engeren Sinn, das von der Bundesregierung schlicht als „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes“ (Bundsratsdrucksache 345/62) bezeichnet wird. Der Entwurf, der — wie man mit Recht betont hat<sup>1)</sup> — „gegenüber dem Schröderschen Entwurf teilweise sogar Verschärfungen enthält“, zeigt, wie berechtigt das Mißtrauen der Gewerkschafter ist, die in Hannover strikt jede zusätzliche Regelung des Notstandes abgelehnt haben.

Die grundsätzliche Ablehnung der Notstandsgesetzgebung durch den DGB wird in der kommenden Auseinandersetzung um das „Wie“ der Notstandsregelung nur dann wirklich von Bedeutung sein, wenn sie durch eine ins Detail gehende Kritik der einzelnen Bestimmungen ergänzt wird. Diese Einzelkritik ist deshalb besonders wichtig, weil alle im Bundestag vertretenen politischen Parteien einer verfassungsrechtlichen zusätzlichen Regelung des Notstandsrechtes im Prinzip zugestimmt haben und wahrscheinlich in Zukunft nur durch eine prägnante Kritik der einzelnen Bestimmungen zu beeinflussen sind.

Die grundsätzliche Ablehnung jeder zusätzlichen verfassungsrechtlichen Notstandsregelung wird durch die Kritik des Details nicht aufgehoben. Die Gefahr, daß eine Notstandsregelung gegen die Gewerkschaftsbewegung „etwas außerhalb der Legalität“ angewandt wird, bleibt — das hat insbesondere die gegen den *Spiegel* gerichtete Aktion gezeigt — auch bei einem „noch so guten“ Notstandsgesetz bestehen. Die Einzelkritik

1) Vgl. „Die Notstandsgesetze richten sich gegen die Gewerkschaften“ in: „Der Gewerkschafter“, Jg. 10 (1962), Nr. 12, S. 6 ff.

kann jedoch die Aufgabe erfüllen, den gewerkschaftsfreundlichen Bundestagsabgeordneten deutlich zu machen, in welcher Weise die Bestimmungen des von der Bundesregierung vorgelegten Entwurfs die Möglichkeit des Mißbrauchs geradezu erleichtern. In diesem Zusammenhang kommt es nicht so sehr darauf an, einen Überblick über die einzelnen Bestimmungen zu geben. Das ist im übrigen auch an anderer Stelle wiederholt geschehen.<sup>2)</sup> Unerläßlich ist es im Verlauf dieser Einzelkritik jedoch, an Hand einiger Beispiele die Geisteshaltung herauszuarbeiten, die aus dem Entwurf der Bundesregierung spricht. Vielleicht zeigt das auch denjenigen, die eine zusätzliche Notstandsregelung für erforderlich halten, wie berechtigt die ablehnende Haltung und das Mißtrauen der Gewerkschaftsbewegung ist.

*Der „Geist des Entwurfs“*

In der Sitzung des Bundesrates am 26. Februar 1960 hat der hessische Ministerpräsident Dr. Zinn zu der im Schröderschen Entwurf vorgesehenen Außerkraftsetzung des Art. 104 Abs. 2 und 3 des Grundgesetzes (die Vorschriften besagen, daß die Polizei jeden Verhafteten binnen 24 Stunden einem Richter vorführen muß) erklärt:

„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 geborene Freiheitsgarantie der Verfassung 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 Notverordnungen 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 ange-tastet werden darf.“<sup>3)</sup>

Man sollte meinen, daß dieser gewichtige Einwand von der Bundesregierung berücksichtigt worden ist. Zunächst scheint es auch so, denn es heißt in dem Entwurf in Art. 115 a Abs. 2 Buchstabe d): *„Durch Bundesgesetz können für die Dauer des Zustandes der äußeren Gefahr für Freiheitsentziehungen abweichend von Artikel 104 Abs. 2 und 3 Fristen festgesetzt werden, die jedoch die Dauer einer Woche nicht überschreiten sollen.“* Liest man jedoch die Vorschrift genauer, dann sieht man, daß im Grundsätzlichen gegenüber dem Schröderschen Entwurf nichts verändert ist. Denn jeder Jurist weiß, daß eine bloße „Soll“-Bestimmung nicht zwingend ist. Man muß sich also fragen: Was ist der Grund dafür, daß die Bundesregierung für die Polizei gern die Möglichkeit schaffen will, der richterlichen Nachprüfung einer Festnahme auszuweichen? Gerade die Täuschung durch die Sollensbestimmung läßt den Verdacht aufkommen, daß die Bundesregierung daran denkt, „mißliebige Personen“ in ein Lager zu stecken, das man vielleicht vornehm „Quarantänelager“ nennen wird, das aber letztlich mit einem Konzentrationslager identisch ist. Der Hinweis auf die Ausländer greift kaum durch, da man bisher im Falle eines Streiks unserer „Gastarbeiter“ die betreffenden Personen, die sich ja nicht auf das Grundrecht der Freizügigkeit berufen können, über die Grenze abgeschoben hat.

Es ist bedauerlich, daß der parlamentarische Geschäftsführer der SPD-Fraktion, Dr. Schäfer, in seiner Rede vor der Fraktion am 27. November 1962 auf die Möglichkeiten, die diese Soll-Formulierung bietet, nicht hingewiesen, sondern festgestellt hat, daß der Entwurf hinsichtlich der Schutzfrist dem Verlangen der SPD nachkommt. Zu be-

2) Vgl. Otto Brenner „Das Nein von Hannover vollauf bestätigt“, in: „Die Quelle“, 1962, Heft 12, S. 529 f.; Ossip K. Flechtheim „Gefahren der Notstandsgesetzgebung“ in: „Stimme der Gemeinde“, 1962, Nr. 23, S. 723 ff.; Dieter Schneider „Am Notstandsgesetz scheiden sich die Geister“ in: „Holzarbeiter-Zeitung“ 1963, Heft 1, S. 6 f.; vgl. ferner Anm. 1.

3) „Sozialdemokratische Stimmen zum Notstandsproblem“, Eine Dokumentation der sozialdemokratischen Bundestagsfraktion, Köln 1962, S. 40 f.

## ZUR PROBLEMATIK DER NOTSTANDSGESETZGEBUNG

grüßen ist jedoch, daß der Bundesrat in der 251. Sitzung am 29. November 1962 den Antrag angenommen hat, das Wort „sollen“ in „dürfen“ zu ändern. So ist wenigstens zu hoffen, daß dieser Einschränkung eines der wichtigsten demokratischen Rechte eine unverrückbare Schranke gesetzt wird.

Einer der von der SPD auf dem Kölner Parteitag bestätigten sieben Punkte zur Notstandsgesetzgebung, die schon am 17. März 1962 vom Parteivorstand, Parteirat und der Kontrollkommission verabschiedet waren, lautet:

„Die Funktionsfähigkeit des Bundesverfassungsgerichts muß gewährleistet sein. Jede Maßnahme muß vor das Bundesverfassungsgericht gebracht werden können.“

Jeder Demokrat, der die rechtsstaatliche Struktur der Bundesrepublik auch im Fall des Notstandes gewährleistet wissen will, konnte erwarten, daß die Bundesregierung dieser begrenzten Forderung ohne weiteres nachkommen würde. Man konnte also erwarten, in dem neuen Entwurf den Passus zu finden: „Während des Zustandes der äußeren und inneren Gefahr, sowie im Fall des Katastrophenzustandes kann das Bundesverfassungsgerichtsgesetz nicht geändert werden.“

Weit gefehlt! In der von der Bundesregierung vorgelegten Formulierung heißt es lediglich, daß das Bundesverfassungsgerichtsgesetz durch Notgesetz oder Notverordnung nur unter bestimmten Umständen (Zustimmung des Gerichts usw.) verändert werden kann und daß die „verfassungsmäßige Stellung und die Erfüllung der verfassungsmäßigen Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts und seiner Richter“ nicht beeinträchtigt werden darf (Art. 115 e Abs. 1 und 2). Überprüft man jedoch die Möglichkeiten, die bei einer derartigen Regelung bleiben, dann ergibt sich folgendes: Die Regierungsmehrheit des Bundestages, die im Zweifelsfall entweder über die Feststellung oder aber zumindest über die Aufrechterhaltung des äußeren Notstandes (des sogenannten „Zustandes der äußeren Gefahr“) und damit zugleich über die Verlängerung ihrer Wahlperiode entscheidet, kann nach dem Regierungsentwurf weiterhin durch ein vom Bundestag beschlossenes Gesetz das Bundesverfassungsgerichtsgesetz ändern. Dadurch könnte — wie wiederum Ministerpräsident Dr. *Zinn*, in den Einwänden gegen den Schröderschen Gesetzesentwurf mit Recht hervorgehoben hat — „das Recht des Staatsbürgers zur Verfassungsbeschwerde gegen einen Eingriff in Grundrechte“<sup>4)</sup> abgeschafft werden. Ferner könnten neue Senate, neue Zuständigkeiten der Senate und neue Vorschriften über die Wahl der Bundesverfassungsrichter geschaffen werden. Mit anderen Worten heißt das: Die Parlamentsmehrheit könnte einen neuen Senat mit „ihren“ Leuten besetzen und diesen Senat für alle „Notstandsfragen“ für zuständig erklären. Damit könnte praktisch ein Eingreifen des Bundesverfassungsgerichts gegen Notstandsmaßnahmen unmöglich gemacht werden, ohne daß die „verfassungsmäßige Stellung des Bundesverfassungsgerichts und seiner Richter“ formell angetastet würde.

Äußerst bedenklich ist ferner, daß der Entwurf keine Immunität der Bundesverfassungsrichter vorsieht, daß es also nicht im Gesetz heißt, daß die Richter wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung nur auf Grund einer Entscheidung des Plenums des Gerichtes zur Verantwortung gezogen oder verhaftet werden können. Es fehlt auch die Entscheidungsbefugnis des Bundesverfassungsgerichts für den Fall der ungerechtfertigten Aufrechterhaltung des Notstandes.

Die Bundesregierung ist also auf die sozialdemokratische Forderung nur dem Schein nach eingegangen. Die Begründung der Bundesregierung, in der von der Notwendigkeit einer Möglichkeit zur „Änderung des gesetzlich festgelegten Sitzes des Gerichtes“ und von dem „Erlaß der besonderen Situation angepaßter prozeßrechtlicher Vorschriften“<sup>5)</sup> die Rede ist, ist nicht durchschlagend, denn derartige Sonderregelungen könnten bereits in ruhigen Zeiten in das Gesetz aufgenommen werden. Wer die von der Bundesregierung vorgelegte

4) „Sozialdemokratische Stimmen zum Notstandsproblem“, a.a.O., S. 41.

5) Bundesratsdrucksache 345/62, S. 12.

Regelung in dieser Weise bedenkt, kann den Verdacht nicht loswerden, daß ein Bundesverfassungsgericht, das im Ausnahmezustand wirklich „Hüter der Verfassung“ und der rechtsstaatlichen Struktur der Bundesrepublik ist, nicht mehr in die Konzeption der Bundesregierung paßt. Warum aber fürchtet die Bundesregierung ein Bundesverfassungsgericht, das letztlich doch nicht mehr tun kann, als darüber zu wachen, daß auf dem Wege der Notstandsmaßnahmen das Grundgesetz nicht in der Weise außer Kraft gesetzt wird wie einst die Weimarer Verfassung durch den berühmten Art. 48?

Der Verdacht, den diese beiden Beispiele aufkommen lassen, wird bestärkt, wenn man in der offiziellen *Begründung* des Entwurfes folgenden Satz liest:

„Für Normalzeiten geschaffene Vorschriften der Verfassung können sich in Notzeiten als verhängnisvolle Fesseln erweisen. Kommt es unter normalen Verhältnissen darauf an, die Freiheit des einzelnen vor einem Zuviel an Staatsgewalt zu schützen und die Mannigfaltigkeit der Stämme und Landschaften vor einem Übermaß an Vereinheitlichung zu bewahren, so kann es in außergewöhnlichen Lagen gerade umgekehrt zwingend geboten sein, die Staatsgewalt zu stärken und zusammenzufassen.“<sup>6)</sup>

Hier ist einmal, dem Sprachgebrauch des Grundgesetzes völlig fremd, im Sinne einer „völkischen“ Terminologie von „Stämmen“ die Rede. Hier werden auch die Grundrechte und die bundesstaatliche Ordnung der verfassungsgestaltenden Grundentscheidung des Grundgesetzes zuwider nicht mehr als *Grundrechte*, sondern als ein „Weniger“ an Staatsgewalt bestimmt. Und wird man nicht an die verhängnisvolle Formel erinnert „*Du bist nichts, dein Volk ist alles!*“, wenn die Urheber des Entwurfs eine „Umkehrung“ der Entscheidung des Grundgesetzes für den Menschen und seine unantastbare Würde zugunsten eines Übergewichts der Staatsgewalt als „zwingend“ fordern für die Zeit, die nicht „normal“ ist? Dabei hat man doch im Parlamentarischen Rat die Grundrechte gerade für die Zeiten geschaffen, da die Freiheit des einzelnen und die Würde des Menschen gefährdet ist.

Für die Gewerkschaftsbewegung sind folgende Sätze der offiziellen *Begründung* des Entwurfs durch die Bundesregierung sehr aufschlußreich:

„Die politische Entwicklung besonders auch in Europa hat in den letzten Monaten dazu geführt, daß alle das Bundesvolk repräsentierenden und unseren Staat tragenden gesellschaftlichen und politischen Zusammenschlüsse zu der Erkenntnis gekommen sind, daß das Grundgesetz einer Ergänzung bedarf... Die geführten Sondierungsgespräche haben gezeigt, daß alle verantwortungsbewußten politischen Kräfte den... guten Willen haben, eine befriedigende Regelung für den Notstandsfall vorzusehen ...“<sup>7)</sup>

Leider hat sich bisher nur der Beirat der IG Metall durch eine am 20. November 1962 beschlossene Erklärung gegen diese Sätze gewandt, die verabschiedet wurden, nachdem kurz zuvor der DGB-Bundeskongreß und verschiedene Gewerkschaftstage die Notwendigkeit einer Notstandsgesetzgebung strikt verneint hatten, und erklärt: „Mit dieser Formulierung ignoriert die Bundesregierung einfach die eindeutigen Willenserklärungen der Gewerkschaften gegen eine Notstandsgesetzgebung oder — was noch schlimmer ist — sie versucht, den Gewerkschaften die Eigenschaft eines repräsentativen und staatstragenden gesellschaftlichen Zusammenschlusses abzuerkennen.“<sup>8)</sup>

Die Begründung der Bundesregierung verrät die Einstellung der Urheber des Entwurfs gegenüber den Gewerkschaften. Sie zeigt deutlicher noch als die bereits erwähnten Beispiele, daß die Gewerkschaftsbewegung allen Grund hat, die Notstandsgesetzgebung abzulehnen.<sup>9)</sup>

6) A.a.O., S. 5.

7) A.a.O., S. 7.

8) Presse- und Funk-Nachrichten der IG Metall vom 23. 11. 1962, A 2.

9) Um so bedauerlicher ist es, daß Georg Leber sich durch seine Erklärung vom 24. 11. 1962 gegen den DGB-Beschluß gestellt hat.

## ZUR PROBLEMATIK DER NOTSTANDSGESETZGEBUNG

### *Gewerkschaftliche Einwände zum inneren Notstand*

Der gewerkschaftliche Widerstand muß sich, da alle im Bundestag vertretenen politischen Parteien auch nach der Vorlage des Regierungsentwurfs eine Notstandsregelung im Grundsatz bejaht haben, im wesentlichen auf eine Eingrenzung des äußeren Notstands und auf eine Ablehnung der Bestimmungen des inneren Notstands konzentrieren. Bei einer derartigen, Schwerpunkte betonenden Argumentation ist zu hoffen, daß ein Teil der gewerkschaftsfreundlichen Bundestagsabgeordneten sich die Einwände zu eigen macht.

Wie weitgehend die Bestimmungen über inneren Notstand gehen, zeigt die *Begründung* der Bundesregierung. Dort ist die Rede davon, daß die „Nötigung eines Verfassungsorgans auch durch die Herbeiführung oder Androhung eines empfindlichen Übels für das Gemeinwohl erfolgen“ könne.<sup>10)</sup> Nach dieser Begründung ist eine Bekämpfung von Streiks auf dem Wege über den inneren Notstand durchaus möglich; denn es läßt sich schließlich bei fast jedem Streik behaupten, daß durch ihn ein „empfindliches Übel für das Gemeinwohl“ herbeigeführt oder auch nur angedroht wird.

Bei der Argumentation gegen eine zusätzliche Regelung des inneren Notstandes kann man sich auf verschiedene Äußerungen maßgebender Vertreter der parlamentarischen Opposition stützen. So hat Ministerpräsident Dr. *Zinn* in der Sitzung des Bundesrates am 26. Februar 1960 zum Schröderschen Notstandsgesetzesentwurf erklärt:

„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, sollten die Polizeikostenzuschüsse des Bundes in die Lage versetzt werden, ihre Bereitschaftspolizei angemessen zu verstärken.“<sup>11)</sup>

Auch *Adolf Arndt* hat festgestellt: „Gegen einen inneren Notstand bietet das Bonner Grundgesetz genügende Handhaben zur Vorbeugung.“<sup>12)</sup> Schließlich hat der parlamentarische Geschäftsführer der SPD-Fraktion, der Notstandsexperte Dr. *Schäfer*, in seiner Rede vor der Fraktion am 27. November 1962 gleichfalls grundsätzliche Bedenken nicht nur gegen die von der Bundesregierung vorgesehene zusätzliche verfassungsrechtliche Regelung des inneren Notstands, sondern auch gegen eine zusätzliche Regelung des inneren Notstands überhaupt vorgetragen. Dr. Schäfer hat auch von einer „Darlegungspflicht“ der Bundesregierung „für die eventuell zu regelnden Tatbestände gesprochen“. Auch im *Vorwärts* hat Dr. Schäfer betont, daß es der Bundesregierung nicht gelungen sei, „den Begriff des Zustandes der inneren Gefahr zu umgrenzen und Formulierungen zu finden, die den Mißbrauch ausschließen.“<sup>13)</sup>

Bedenklich ist andererseits, daß einige sozialdemokratische Landesregierungen einer zusätzlichen Regelung des inneren Notstands keineswegs völlig ablehnend gegenüberstehen, sondern meinen, man könne die Gefahr einer Anwendung dieser Vorschriften gegen die Gewerkschaften dadurch ausschließen, daß man in die Verfassung die Bestimmung aufnimmt: „Auf Arbeitskämpfe findet das Notstandsrecht keine Anwendung.“ Zu einer derartigen Formel, für die sich zum Teil auch die SPD-Fraktion ausgesprochen hat, muß eindeutig festgestellt werden, daß eine derartige Bestimmung den Interessen der Gewerkschaftsbewegung nicht gerecht werden würde. Sie würde im übrigen auch nicht der durch den Parteibeschluß festgelegten Forderung der Sozialdemokratischen Partei entsprechen, daß es auszuschließen sei, „daß eine Einschränkung oder Drosselung

10) Bundesratsdrucksache 345/62, S. 15.

11) Sozialdemokratische Stimmen zum Notstandsproblem, a.a.O., S. 43 f.

12) „Notstandsgesetz — aber wie?“, Köln 1962, S. 65.

13) 1962, Nr. 49, S. 2; die Bemerkungen Dr. Schäfers über Art. 91 GG zeigen andererseits die Gefahr, daß eine zusätzliche Regelung des inneren Notstandes auf dem Umweg über eine Erweiterung des Art. 91 vorgenommen wird.

der demokratischen Grundrechte im gewerkschaftlichen und betrieblichen Bereich unter dem Vorwand des Notstands praktiziert werden kann“.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene und in der SPD-Fraktion diskutierte Formel würde juristisch von geringer Bedeutung sein, da der Begriff des Arbeitskampfes durch die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts dadurch ziemlich ausgehöhlt worden ist, daß er an den Begriff der sogenannten „Sozialadäquanz“ und an das gebunden ist, was man „tarifliche Fragen“ nennt. Mit anderen Worten heißt das, die Formel würde nicht denjenigen Streik schützen, bei dem Zweifel darüber bestehen, ob er nicht unter Umständen gegen die tarifvertraglichen Verpflichtungen einer Gewerkschaft verstößt, wie das kürzlich bei den Streikaktionen der Gewerkschaft Bau, Steine, Erden der Fall war. Deshalb müssen sich die Gewerkschaften darüber im klaren sein, daß eine derartige Formel nur dem Zweck dient, der Arbeitnehmerschaft über die wahren Möglichkeiten der vorgesehenen Notstandsregelung Sand in die Augen zu streuen.

Die Regelung des sogenannten Katastrophenzustandes ist gleichfalls so formuliert, daß auf dem Umweg über diese Bestimmung die Bundesregierung nahezu unbeschränkte Vollmachten zum Eingriff in gewerkschaftliche Rechte erhalten würde. Es ist zu begrüßen, daß wiederum Ministerpräsident Dr. Zinn in der Sitzung des Bundesrates am 29. November 1962 unmißverständlich erklärte:

„Entgegen der Bezeichnung ist diese Vorschrift keineswegs auf den Eintritt von Naturkatastrophen beschränkt, sondern sie soll auch in allen anderen Fällen einer Gefährdung von Leib und Leben der Bevölkerung eingreifen, und zwar ebenfalls, ohne daß zuvor ein demokratisches Kontrollorgan eingeschaltet wird, das feststellt, ob diese Voraussetzungen vorliegen. Damit wird diese Vorschrift zu einem Globaltatbestand, der einerseits auch den äußeren und inneren Notstand mitumfaßt, andererseits noch weit darüber hinausgeht und einer mißbräuchlichen Anwendung, zum mindesten mißbräuchlichen Auslegung zu verfassungswidrigen Zwecken Tür und Tor öffnen kann. Nach unserer Auffassung ist die Bekämpfung von Katastrophen ausschließlich Angelegenheit der Länder.“<sup>14)</sup>

#### *Gewerkschaftliche Einwände zum äußeren Notstand*

Grundsätzliche Bedenken gegen die vorgelegten Bestimmungen über den äußeren Notstand sind — neben den schon eingangs erwähnten Beispielen der Einschränkung der Freiheitsrechte nach Art. 104 Abs. 2 und 3 und die Rolle des Bundesverfassungsgerichts — aus gewerkschaftlicher Sicht vor allem gegen die Möglichkeit der Einschränkung der Grundrechte zu erheben (Art. 115 b Abs. 2 Buchstabe a und b).

Auch in diesem Fall können sich die Gewerkschaften auf eine Äußerung des Ministerpräsidenten Dr. Zinn stützen, der in der Sitzung des Bundesrates am 29. November 1962 erklärte:

„Übereinstimmend mit dem Innenausschuß sind wir der Auffassung, daß nach dem in zwei Weltkriegen bewährten Verfahren in den angelsächsischen Ländern die notwendigen Beschränkungen der Presse und des Rundfunks in erster Linie durch eine Selbstkontrolle, durch eine freiwillige Inanspruchnahme einer staatlichen Beratungsstelle gesichert werden sollten. Die Einführung einer Zensur, also einer Beschränkung der Nachrichtengebung, könnte nur als äußerstes Mittel in Betracht kommen.

Bezüglich der Grundrechte der Versammlungsfreiheit und der Vereinigungsfreiheit glauben wir, daß schon die vorhandenen Gesetze für die unerläßlichen Eingriffe ausreichen, so daß es hier nach unserer Meinung überhaupt keiner weiteren Ermächtigung bedarf.“<sup>15)</sup>

14) Bundesratsprotokoll über die 251. Sitzung am 29./30. 11. 1962, S. 221 f. — Vgl. ferner Walter Menzel in: „Sozialdemokratische Stimmen zum Notstandsproblem“, a.a.O., S. 24: „Alles in allem, es gibt also genügend Vorschriften in unseren Verfassungen und Gesetzen, um unseren Staat bei Schwierigkeiten im Innern zu schützen.“ Der Beitrag findet sich auch in „Die Quelle“, 1959, S. 504 f.

15) A.a.O., S. 220.

## ZUR PROBLEMATIK DER NOTSTANDSGESETZGEBUNG

Zu erwähnen ist ferner, daß auch *Carlo Schmid* im Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates am 12. Januar 1949 in den Beratungen über die damals auf den Fall des „technischen Notstands“ und des „Gesetzgebungsnotstands“ begrenzten Beratungen erklärte, daß er der Meinung sei, „daß das Recht, Grundrechte zu suspendieren, nicht nur nicht gegeben werden sollte, sondern auch nicht gegeben zu werden braucht.“<sup>16)</sup>

Auch der *Deutsche Presserat* hat in der Entschließung vom 11. Dezember 1962 gegen die vorgesehene Einschränkung der Grundrechte Stellung genommen und dazu u. a. erklärt:

„Aus den vorgeschlagenen Bestimmungen wird ersichtlich, daß man die Presse primär als eine lästige, gefährliche und des Vertrauens nicht würdige Einrichtung betrachtet, gegen die im Fall der äußeren und inneren Gefahr, ja sogar schon im Katastrophenzustand, weitestgehende gesetzgeberische und verwaltungsmäßige Beschränkungsmöglichkeiten geschaffen werden sollen.“

Es ist erfreulich, daß auch in der SPD-Fraktion Bedenken gegen eine Einschränkung der Grundrechte laut geworden sind.

Häufig wird im Zusammenhang mit der vorgesehenen Möglichkeit zur Einschränkung der Grundrechte übersehen, daß die Nichterwähnung des Art. 9 Abs. 3 GG (Koalitionsfreiheit) nicht ausreicht, um die Gewerkschaftsbewegung ausreichend zu schützen. Auch durch die Einschränkung der Grundrechte der Meinungs- und Pressefreiheit und der Versammlungsfreiheit könnte entscheidend in die Rechte der Gewerkschaften eingegriffen werden. In der Begründung der Bundesregierung ist sogar von der „Verhängung allgemeinen Versammlungsverbote“, von „Betätigungsverboten“ für Vereine und von der Bildung von Zwangsverbänden die Rede.<sup>17)</sup>

Besonders wichtig für die Gewerkschaftsbewegung ist die Verhinderung der in Art. 115 b Abs. 2 Buchstabe b vorgesehenen Einschränkung des Art. 12 Abs. 2 und 3 Satz 1 GG. Eine Aufnahme dieser Vorschrift würde die Voraussetzung für den Erlaß eines Zivildienstgesetzes bedeuten, das nach herrschender Meinung und den Gutachten maßgebender Verfassungsjuristen bisher als verfassungswidrig angesehen wird.<sup>18)</sup> Dieses Gesetz wurde bisher von der SPD ebenso abgelehnt wie auch von der auf dem DGB-Bundeskongreß in der Notstandsfrage unterlegenen Minderheit. Es ist bekannt, daß das Zivildienstgesetz eine nahezu vollständige Ausschaltung der Gewerkschaften möglich machen würde. Beispielweise könnte die Möglichkeit zum Streik durch eine Überführung in ein sogenanntes „öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis besonderer Art“ analog dem heute als geltend angesehenen Streikverbot für Beamte grundsätzlich aufgehoben werden. Das Gesetz sieht auch entsprechende Strafbestimmungen vor. Gerade dieses Beispiel zeigt die Grenze einer Verfassungsbestimmung, durch die festgelegt würde, daß Arbeitskämpfe auch im Notstandsfall verfassungsrechtlichen Schutz ge-

16) 36. Sitzung, Protokoll S. 455; es wird immer wieder — auch in der Begründung der Bundesregierung — völlig übersehen bzw. unterschlagen, daß der Parlamentarische Rat die im Art. 111 des Herrenchiesee-Entwurfes vorgesehene Notstandsregelung auf Grund der Erfahrungen mit Art. 48 der Weimarer Verfassung verworfen hat. So hat damals der CDU-Abgeordnete Dr. Lehr über die Beratungen des Organisationsausschusses im Hauptausschuß am 10. 2. 1949 erklärt: „Die Tendenz ist bei allen Beteiligten immer die gleiche gewesen. Wir wollen nicht eine Wiederholung des Art. 48 der Weimarer Verfassung . . .“ (50. Sitzung, Protokoll S. 658); man wird die auf Vorschlag der Abgeordneten Dr. Zinn, Di Dehler und Dr. von Mangoldt angenommene Streichung des Art. 111 als eine eindeutige verfassungsmäßige Grundentscheidung ansehen müssen, durch die sich der Parlamentarische Rat gegen eine Notstandsregelung, die die Gefahr des Mißbrauchs bietet, ausgesprochen hat (vgl. 57. Sitzung am 5. 5. 1949, Protokoll S. 755).

17) Bundestagsdrucksache 345/62, S. 10.

18) Vgl. zum Notdienst- oder Zivildienstgesetz die Bundestagsrede von Schmitt-Vockenhausen am 28. 9. 1960 (Das Parlament, 5. 10. 1960); Walter Henkelmann „Schon wieder Dienstverpflichtungen“ (Die Quelle, Jg. 11, 1960, S. 194 ff.); Wolfgang Abendroth „Vom Notstand zum Notdienst“ (Der Gewerkschafter, Jg. 8, 1960, Nr. 8, S. 7 f.); Otto Kunze „Verfassungswidrigkeit des Notdienstgesetzes“ (Die Quelle, Jg. 12, 1961, S. 23 u. 28 f.); Wolfgang Abendroth „Notstand und Notdienst“, Referat vor dem erweiterten Initiativsausschuß am 28. 1. 1962, Protokoll; „Verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Regierungsentwurf eines Notdienstgesetzes“ (Betriebsberater, 1960, S. 1023); Helmut Ridder „Notdienst und Grundgesetz“, Rechtsgutachten erstattet für den Kampfbund gegen Atomschäden; „Zwangsarbeitsgesetz“ (Der Gewerkschafter, Jg. 10, 1962, Nr. 10, S. 3 u. 6); Heinrich Hannover „Zum Entwurf eines „Gesetzes über den Zivildienst im Verteidigungsfall“ (Zivildienstgesetz)“, Gutachten für den Verband der Kriegsdienstverweigerer, Offenbach 1962, auch in „Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 7, 1962, Heft 11, S. 899 ff.“

nießen, denn es gäbe unter einem Zivildienstgesetz wahrscheinlich kaum noch die Möglichkeit des „legalen“ Arbeitskampfes.

Leider hat die Fraktion der parlamentarischen Opposition die grundsätzliche Bedeutung dieser Vorschrift bisher nicht hervorgehoben. Auch Dr. Schäfer hat in seiner erwähnten Rede lediglich von einer Streichung der Dienstpflicht der Frauen (Art. 12 Abs. 3 Satz 1 GG) gesprochen. Offenbar hat man innerhalb der SPD-Fraktion die Möglichkeiten einer begrenzten Dienstverpflichtung, die das Bundesleistungsgesetz bereits heute vorsieht, nicht erkannt.

Über diese die Gewerkschaften in besonderer Weise angehenden Bestimmungen hinaus haben die Gewerkschaften guten Grund, auf die großen Gefahren hinzuweisen, die die von der Bundesregierung vorgeschlagene Möglichkeit in sich birgt, den äußeren Notstand bereits im sogenannten „Spannungszustand“ (d. h., wenn ein Angriff mit Waffengewalt auf das Bundesgebiet *droht*) erklären zu können. Diese zweite Alternative soll nach der *Begründung* der Bundesregierung bereits dann als erfüllt angesehen werden,

„wenn auf Grund nachrichtendienstlicher oder anderer Quellen die den vorliegenden Erfahrungen nach als zuverlässig gelten können, ein bewaffneter Angriff eines fremden Staates oder einer fremden Regierung auf das Bundesgebiet als unmittelbar bevorstehend erscheint oder wenigstens ernstlich mit einem solchen Ergebnis gerechnet werden muß, auch ohne daß eine für alle Welt offenkundige internationale Spannung zu bestehen braucht.“<sup>19)</sup>

Schon diese Begründung zeigt, daß der sogenannte Zustand der äußeren Gefahr bereits auf Grund von Meldungen irgendwelcher „Geheimnisträger“ festgestellt werden kann, die sich einer wirklichen Kontrolle und einer demokratischen Nachprüfung entziehen. Wenn man bedenkt, daß auf Grund solcher Meldungen „bei Gefahr im Verzuge“ der Bundespräsident mit Gegenzeichnung des Bundeskanzlers den Notstand feststellen und die Bundesregierung einschneidende — vielleicht sogar erst den Frieden gefährdende — Maßnahmen ergreifen kann, dann können die Gefahren einer derartigen Regelung, die auch den Mißbrauch leicht möglich macht, gar nicht oft genug betont werden.

Sicher stellt die von der SPD-Fraktion und auch von sozialdemokratischen Landesregierungen geforderte Zweidrittelmehrheit einen gewissen Schutz dar. Die Gefahr des Mißbrauchs besteht jedoch besonders deshalb, weil der Bundespräsident mit Gegenzeichnung des Bundeskanzlers den Notstand feststellen kann. Diese Befugnis bereits „bei Gefahr im Verzuge“ ist neben dem automatischen Eintritt des Notstandesfalles die eigentliche Verschärfung gegenüber dem Schröderschen Entwurf. Was mit dem Begriff „bei Gefahr im Verzuge“ alles gemacht werden kann, das hat die Durchführung der „*Spiegel*“-Aktion zur Nachtzeit deutlich genug gezeigt.

Bedenken müssen ferner gegen einen automatischen Eintritt des Verteidigungsfalles und des Notstandesfalles für den Fall geltend gemacht werden, daß „das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen“ wird und „die zuständigen Bundesorgane außerstande“ sind, „sofort“ die Feststellung des „Zustandes der äußeren Gefahr“ zu treffen (Art. 115 h).

Die geschichtliche Erfahrung unseres Volkes seit dem deutschen Überfall in polnischer Uniform auf den Sender Gleiwitz 1939 rät gegenüber einer derartigen Regelung zu äußerster Vorsicht. Es wäre eine der größten Verkennungen geschichtlicher Erfahrungen, wenn gerade das deutsche Volk, das durch die „Gleiwitz-Aktion“ in den zweiten Weltkrieg hineinmanövriert wurde, eine „Gleiwitz-Klausel“ in seine Verfassung aufnehmen würde, die neues Unheil geradezu heraufbeschwört.

19) Bundesratsdrucksache 345/62, S. 9.