

Zur Diskussion über die Notstandsgesetzgebung

Am Beginn der Diskussion muß die Einsicht stehen, daß das Bonner Grundgesetz (GG) ein Provisorium sein sollte, bei dessen Schaffung die Regelung eines Verfassungsnotstandes bewußt ausgeklammert wurde. Artikel III des Entwurfs, der ein Notverordnungsrecht vorsah, wurde gestrichen. Das Notstandsrecht sollte der endgültigen deutschen Verfassung, die nach einem Friedensvertrag von der verfassungsgebenden deutschen Nationalversammlung zu beschließen ist, überlassen werden.

Der Ausbau des Bonner Grundgesetzes zu einer endgültigen deutschen Verfassung ist nicht Aufgabe des Bundestages, sondern des Verfassungsgesetzgebers. Der Bundestag ist deshalb auch nicht berechtigt, die alliierten Vorbehaltsrechte aus dem Deutschlandvertrag, soweit sie Deutschland als Ganzes angehen, abzulösen durch Beseitigung des Provisoriums. Tut er es trotzdem, so verbaut er den Weg zur deutschen Wiedervereinigung noch mehr, als dies schon bisher geschehen ist. Er würde die Spaltung Deutschlands verewigen und müßte konsequenterweise die DDR anerkennen.

Die Bundesregierung ist nicht berechtigt, auf dem Wege über alliierte Vorbehaltsrechte und Ermächtigungen Verfassungsrecht abzuändern z. B. durch sog. Schubladengesetze¹⁾.

Wenn man vom Grundgesetz als Provisorium ausgeht, so muß man m. E. logischerweise die Weitergeltung der alliierten Vorbehaltsrechte bis zum Abschluß eines Friedensvertrages oder sogar bis zum Inkrafttreten einer gesamtdeutschen Verfassung bejahen.

Solange die alliierten Vorbehaltsrechte bestehen, können die Alliierten im Kriegsfall (äußerem Notstand) die Bundesregierung im Rahmen des Art. 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages mit der Durchführung von Notstandsmaßnahmen beauftragen unter Ausschaltung des Parlaments und der gerichtlichen Kontrolle. Hierbei können auch Durchbrechungen des Grundgesetzes erfolgen, aber keine Änderungen²⁾.

Im wesentlichen haben sich bisher wohl drei Ansichten herausgebildet:

1. Die alliierten Vorbehaltsrechte seien schon durch die als Folge der westdeutschen Wiederbewaffnung erfolgten Verfassungsänderungen im Jahre 1956 abgelöst worden und die jetzt geltenden Bestimmungen des GG reichen sowohl zur Bewältigung eines inneren als auch des äußeren Notstandes aus. Gemeint sind damit die Art. 9. Abs. 2, 21 Abs. 1, 18 GG in Verbindung mit § 37 des BverfGG und die Art. 37, 81, 91 sowie 17a, 59a und 65a GG³⁾. Nach dieser Ansicht wäre nichts zu veranlassen.

2. Die geltenden Vorschriften des GG reichten zwar für den inneren Notstand, aber nicht für die im Kriegsfall erforderliche Zentralisation der Staats- und Wirtschaftsverwaltung aus. Die alliierten Vorbehaltsrechte gelten weiter bis zum Friedensvertrag bzw. einer gesamtdeutschen Verfassung. Auch eine bundesdeutsche Notstandsregelung könne die alliierten Vorbehaltsrechte nicht aufheben, jedenfalls nicht, soweit sie Deutschland als Ganzes angehen und den Schutz Berlins betreffen (Art. 2 und 6 Deutschlandvertrag). Es sei besser, es ohne bundesdeutsche Regelung bei dem bisherigen Zustand zu belassen, als den fragwürdigen Versuch zu unternehmen, einen erheblichen Teil des GG zu ändern und umfassende, zum Teil geheime und verfassungsrechtlich zweifelhafte Regelungen zu treffen, die den westdeutschen Staatsbürger schon in Friedenszeiten militarisieren und die Gefahr einer autoritären Verfassungsentwicklung heraufbeschwören.

Hinzukommt die Ansicht, die drei alliierten Westmächte verfügten über eine längere demokratische Tradition und Erfahrung als die Bundesrepublik, und man könne — vom

1) Dies wurde auf dem Kongreß „Notstand der Demokratie“ in Frankfurt a. Main am 30. 10. 1966, vor allem im Forum V, deutlich gemacht.

2) Dies wurde auf dem Kongreß in Frankfurt a. Main nicht klar ausgesprochen.

3) Siehe Wolfgang Abendroth in der Schrift: „Der totale Notstandsstaat“, 1965, S. 29; auch Frankfurter Hefte, Band 17/1962, S. 155 ff, 244 ff, 246 ff.

demokratischen und rechtsstaatlichen Standpunkt aus — in ihre Handhabung der Vorbehaltsrechte mehr Vertrauen haben als in die Anwendung außerordentlich weitreichender Vollmachten durch die Bundesregierung, Verteidigungsminister und Generalität der Bundeswehr und auch den Gemeinsamen Ausschuß des Bundestages, weil diese doch völlig abhängig sein würden von der immer noch stark mit ehemaligen Nazis durchwachsenen Ministerialbürokratie in Bund und Ländern und dem ebenso oder noch stärker durchwachsenen Offizierskorps der Bundeswehr, die die Notstandsbefugnisse praktisch vorbereiten und anwenden.

3. Nach der bei den politischen Parteien des Bundestages überwiegenden Ansicht reichen die geltenden Vorschriften des GG weder für den inneren Notstand noch für den, Kriegsfall aus und muß das GG dementsprechend ergänzt und geändert werden. Dabei sollen die alliierten Vorbehaltsrechte abgelöst und insoweit „deutsche Souveränität“ hergestellt werden. Hierbei wurde eine kurze und prägnante Regelung und Ermächtigung der Exekutive nach dem (schlechten) Vorbild des Art. 48 der Weimarer Reichsverfassung (wie im Entwurf *Schröder* 1960) aufgegeben zugunsten umfangreicher Änderungen des GG unter Einbau eines Notstandsausschusses (Gemeinsamen Ausschusses) des Parlaments in die Notstandsverfassung, einer umfangreichen Notstandsgesetzgebung sowie von ebenso umfangreichen geheimen Schubladengesetzen, von denen allerdings ein großer Teil gegen den Willen des Bundesinnenministers inzwischen bekannt geworden ist ⁴⁾ (so der Entwurf *Höcherl* 1962 und der Entwurf des Rechtsausschusses des Bundestages (AE) vom 25. Mai 1965, der voraussichtlich vom Bundesinnenminister *Lücke* zur Grundlage der neuen und somit dritten Regierungsvorlage gemacht werden wird).

Die alliierten Vorbehaltsrechte

Sie sind in Art. 5 Abs. 2 des Deutschlandvertrages — ein Teil der Verträge vom 23. Oktober 1954 — niedergelegt, der lautet:

„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 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. Soweit diese Rechte weiterhin ausgeübt werden können, werden sie nur nach Konsultation mit der Bundesregierung ausgeübt werden, soweit die militärische Lage eine solche Konsultation nicht ausschließt und wenn die Bundesregierung darin übereinstimmt, daß die Umstände die Ausübung derartiger Rechte erfordern.“

1. Es dürfte zutreffend sein, daß diese Vorbehaltsrechte nicht den inneren Notstand als solchen, sondern nur den Schutz der alliierten Streitkräfte betreffen, allerdings auch, soweit deren Schutz durch eine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gefährdet wird. Vorausgesetzt, daß es zutrifft, daß nach einer nicht veröffentlichten Erklärung der drei Mächte an die Bundesregierung die Vorbehaltsrechte nicht im Falle von Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung angewendet werden sollten, die „ihre Ursache in Vorgängen in der Bundesrepublik Deutschland haben“ ⁵⁾.

2. Andererseits dürfte die Auffassung, nach der die auf die Fälle der äußeren Bedrohung oder eines Angriffs auf die Bundesrepublik beschränkten Vorbehaltsrechte bereits mit der Einführung der Wehrverfassung durch die Grundgesetzänderungen vom 19. Mai

⁴⁾ Siehe die Veröffentlichung der „Schubladentexte“ im Verlag Neue Kritik KG., Frankfurt a. Main 1966.

⁵⁾ Abendroth, „Der gegenwärtige Stand des Kampfes um die Notstandsgesetzgebung“, Referat auf der 12. Arbeitstagung des erweiterten Initiativ Ausschusses für die Amnestie und die Verteidiger in Strafsachen in Frankfurt a. Main vom 8. Mai 1955, S. 5 ff., ferner in „Frankfurter Hefte“ 17/1962, S. 155 ff, 244 ff.

Helmut Ridder, Die Sache mit den Vorbehaltsrechten der Alliierten in „Der totale Notstandsstaat“, S. 43 ff.

1956 abgelöst worden seien, nicht zutreffend sein⁶⁾. Es kommt bei der Beantwortung der Frage darauf an, ob die deutschen Behörden auf Grund der bisherigen Vorschriften in der Lage sind, die zur Gewährleistung der inneren Sicherheit und Ordnung zum Schutze der alliierten Streitkräfte im Sinne des Art. 5 Abs. 2 Deutschlandvertrag erforderlichen Maßnahmen zu treffen oder nicht. Für diejenigen, die das mit *Abendroth* und *Ridder* bejahen, sind die alliierten Vorbehaltsrechte — trotz der fehlenden ausdrücklichen Erklärungen der Vertragspartner — erloschen; für diejenigen, die das verneinen, bestehen sie weiter. Diese Auffassung wurde u. a. von *Werner Weber* und *Hans-Ullrich Evers* begründet⁷⁾.

Es wird dabei die Frage erhoben, ob die Vorbehaltsrechte und ihre Anwendung oder aber eine sachgerechte Verfassungsänderung eine bessere Gewähr dafür bieten, daß im äußeren Notstand die verfassungsmäßige Ordnung des GG und die Freiheitsrechte der Bürger, soweit als irgend möglich, erhalten und geschützt werden. Hierbei kommen Weber und Evers zu dem Ergebnis, daß wegen der Ausschaltung der parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle bei der Anwendung der alliierten Vorbehaltsrechte einer „sachgerechten und demokratisch-rechtsstaatlichen Notstandsverfassung“ der Vorzug zu geben sei, auch wenn dabei sehr umfangreiche Änderungen des GG in Betracht kommen.

Unterstrichen wird, daß die Entscheidung dieser Frage nicht eine Angelegenheit des Prestiges sein dürfte. Nach den bisherigen politischen Erfahrungen mit den Schutzmächten könnte man sagen, daß bei ihnen die Vorbehaltsrechte sehr gut und gegen Mißbrauch sicher aufgehoben seien⁸⁾. Evers meint, für eine Entscheidung zugunsten der Befugnisse der früheren Besatzungsmächte ließe sich zwar anführen, daß zwei der Mächte ihre eigene Notsituation beherrscht haben, ohne auf weite Sicht oder für längere Zeiträume die rechtsstaatlichen und demokratischen Prinzipien preiszugeben, in der Geschichte deutsche Organe aber versagt hätten. Dennoch zieht er eine deutsche Regelung vor, um den Erlaß und Vollzug außerordentlicher Vollmachten im besonderen Maße demokratischer und rechtsstaatlicher Kontrolle zu unterwerfen⁹⁾.

Auf die Frage, ob und inwieweit die alliierten Rechte aus Art. 2 und 6 Deutschlandvertrag dennoch bestehen bleiben und ferner, ob es nicht im gesamtdeutschen Interesse und im Sinne einer Ost-West-Entspannungspolitik viel besser sei, die westdeutsche „Notstandssouveränität“ im jetzigen Zeitpunkt nicht zu forcieren (Fragen, auf die *Revermann*¹⁰⁾ nachdrücklich hinweist), wird von dieser Seite, soviel ich sehe, nicht weiter eingegangen, obwohl das sehr notwendig wäre.

Bundesdeutsche Notstandsverfassung und Grundgesetz

Die Befürworter einer bundesdeutschen Notstandsverfassung unterstreichen, daß die Alliierten ohne eine solche Regelung unmittelbar und über die Exekutive unter Außerachtlassung deutschen Verfassungsrechts handeln könnten und die deutschen Stellen, die für die Alliierten tätig würden, nicht der Rechtsordnung der Bundesrepublik unterlägen; ihre Maßnahmen könnten weder von den gesetzgebenden Organen noch von den Gerichten aufgehoben werden¹¹⁾.

Auf der anderen Seite haben sie ausführlich dargelegt, was alles am GG geändert werden müsse, um nach innerdeutschem Recht „Vorsorge für die Bewältigung eines

6) Abendroth und Ridder, ebenda.

7) Hans-Ulrich Evers, Rechtsgutachten über Rechtsprobleme des äußeren Notstandes in „Material zur Notstandsfrage“, herausgegeben vom Bundesvorstand des DGB, Mai 1966, S. 48 ff, 52. Siehe dort auch Werner Weber, S. 30 ff.

8) So Klaus H. Revermann, Notstandsgesetze, Köln 1966, S. 100.

9) Vgl. Evers, a.a.O., S. 83.

10) Revermann, a.a.O., S. 101, 105.

11) Evers, a.a.O., S. 36 ff.

ZUR DISKUSSION OBER DIE NOTSTANDSGESETZGEBUNG

äußeren Notstandes" zu treffen. Die extrem föderalistische und dezentralisierte Ordnung des GG müßte für den Kriegsfall in ihr Gegenteil verkehrt werden — in eine zentralistische Kommandogewalt, wenn nicht gar Diktatur. Man versucht, das natürlich gemäßiger auszudrücken und zu regeln und dabei die parlamentarische Kontrolle und die Funktionsfähigkeit des Bundesverfassungsgerichts wenigstens formell aufrechtzuerhalten, d. h. einen Ausgleich zwischen der Friedensordnung des GG und einer „Kriegsordnung“, wenn es so etwas in einem künftigen Krieg überhaupt noch gibt, zu finden.

1. Ganz im Sinne des Entwurfs des Rechtsausschusses des Bundestages vom 25. Mai 1965 (AE) wurde dargelegt, daß verfassungsändernde Bestimmungen erforderlich seien für:

- a) die Einsetzung eines Notparlaments (oder auch einer Allparteienregierung);
- b) die Wahrnehmung von Aufgaben der parlamentarischen Kontrolle durch das Notparlament;
- c) die Befreiung des Notgesetzgebers von der föderalistischen Struktur des GG;
- d) die eventuelle Zernierung des Bundesgebiets mit entsprechenden Delegierungen;
- e) Weisungsbefugnisse der zentralen Staatsgewalt des Bundes;
- f) die Beseitigung der föderalistischen Struktur der Finanz- und Haushaltsverwaltung im GG;
- g) die Verlängerung der Wahl- und Amtsperioden von Bundesorganen;
- h) Grundrechteinschränkungen über den normalen Gesetzesvorbehalt und Art. 117a Abs. 2 GG hinaus hinsichtlich:
 - aa) der Freiheit der Berichterstattung durch Presse, Rundfunk und Film (Art. 5 Abs. 1 Satz 2);
 - bb) das Verbot von Versammlungen in geschlossenen Räumen (Art. 8 Abs. 2);
 - cc) über Art. 9 Abs. 2 hinausgehend das Verbot von Vereinigungen, die die äußere und innere Sicherheit gefährden; die Streikfähigkeit wird durch Zivildienstpflicht aufgehoben und im äußeren Notstand ohnehin verneint;
 - dd) in diesen Zusammenhang gehört auch die Änderung des Art. 12 GG für die Durchführung von Dienstverpflichtungen nach dem vorgesehenen Zivildienstpflichtgesetz¹²⁾.

2. Nach der scharfen Kritik, die Evers¹³⁾ dem AE zuteil werden ließ, wundert man sich über den Optimismus, den der Bundesinnenminister in der Bundestagssitzung vom 26. Oktober 1966 zur Schau trug. Evers nennt zwar die Grundkonzeption des AE „sachgerecht“, erklärt jedoch: „Seine an das Monströse grenzenden Differenzierungen und Vorbehalte sind nicht stets zu Ende gedacht und präzise genug formuliert. Es bleiben Unklarheiten, Zweifel und Widersprüche, die Fehlentwicklungen einleiten und politische Konflikte vertiefen können“¹⁴⁾.

- a) Das Kernstück des AE, der Gemeinsame Ausschuß (Art. 53), kommt mehrfach mit unabdingbarem und grundsätzlichem Verfassungsrecht in Konflikt.
 - aa) Die vorgesehene Mitwirkung der Bundesratsmitglieder verstößt gegen Art. 51 Abs. 2 GG und damit m. E. auch gegen Art. 79 Abs. 3;
 - bb) Art. 115e Abs. 4 des AE, der bei Funktionsunfähigkeit des Bundestages und des Gemeinsamen Ausschusses u. a. vorsieht, daß die Bundesregierung vorläufig diejenigen Maßnahmen treffen

12) Weber, a.a.O., S. 36 ff.

13) Evers, „Die perfekte Notstandsverfassung“, in Archiv für öffentl. Recht, Bd. 91, 1966, S. 1 ff, 193 ff. — Es handelt sich hier um die bisher gründlichste juristische Auseinandersetzung mit der großen Fülle verfassungsrechtl. Fragen, die der Entwurf des Rechtsausschusses des Bundestages aufgeworfen hat. Es bedarf sicherlich noch einer eingehenden staatsrechtlichen Diskussion dieser Arbeit, auch hinsichtlich der im obigen Text nicht erwähnten Punkte, wie z. B. die Kompetenzverschiebungen S. 21 ff, den Einsatz der Streitkräfte, S. 25 ff, die Sicherungen gegen Mißbrauch, S. 213 ff und die Rückkehr in die Normallage S. 215 ff.

14) Evers, a.a.O., S. 221.

oder anordnen kann, die in einer vom Gemeinsamen Ausschuß gebilligten, aber nicht veröffentlichten Gesetzesvorlage vorgesehen sind, durchbricht nach Evers nicht nur den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, sondern verletzt auch den Führungs- und Lenkungsanspruch des Parlaments, und er verstößt schließlich gegen die Grundprinzipien der formellen und materiellen Rechtsstaatlichkeit. Die Exekutive ist hiernach nicht mehr an Gesetz und Recht gebunden; der Zwang der normativen Regelung der Exekutivbefugnisse ist fallengelassen und auch auf die Verkündung der beschlossenen Ersatzgesetze wird verzichtet. Staatsbürger und Richter werden gleichermaßen im dunkel gelassen über das, was da geschieht. Auch die richterliche Kontrolle wird damit ausgeschaltet — im Widerspruch zur formellen Aufrechterhaltung der verfassungsgerichtlichen Kontrolle im Art. 115 g AE¹⁵).

In diesem Zusammenhang sei auf Art. 20 Abs. 3 GG hingewiesen, der unabdingbares Verfassungsrecht im Sinne von Art. 79 Abs. 3 GG enthält und nicht durch verfassungsändernde Gesetzgebung — auch nicht für die Dauer einer Notverfassung — angetastet werden darf.

cc) Evers hält die im Art. 115 e Abs. 4 AE vorgeschlagene Regelung sogar für schlechter als das klassische Notverordnungsrecht der Exekutive, das — wie er sagt — „an strikte Subsidiarität, unbedingte Vorläufigkeit und den zwingenden Genehmigungsvorbehalt für die ordentlichen Gesetzgebungsorgane“ gebunden sei. Er verlangt, daß die nach Art. 115 e Abs. 4 AE gebilligten Gesetzesvorlagen — also die sog. Schubladengesetze — als Notverordnungen (Rechtsverordnungen) befristet und auflösend bedingt in Kraft gesetzt werden und daß bei Ausbleiben der Zustimmung des Bundestages oder des Gemeinsamen Ausschusses ihr Vollzug einzustellen sei¹⁶).

dd) Besonders bedeutsam sind Evers' Hinweise darauf, daß der Gemeinsame Ausschuß die normale Verfassungslage grundlegend ändert. Er ist nicht nur „ständig präsent Symbol der Gefährdung und der Verteidigungsbereitschaft der Bundesrepublik“, sondern auch ein in ständiger geheimer Aktion befindliches Verfassungsorgan, ein Kern geheimer Tätigkeit, völlig wesensfremd dem parlamentarisch-demokratischen Verfassungsstaat, ein Verfassungsorgan, das nicht nur die Trennung zwischen Legislative und Exekutive verwischt und die richterliche Kontrolle unmöglich macht, sondern auch die parlamentarische Opposition erschwert, wenn nicht ausschaltet¹⁷). Von diesem Kern geheimer Tätigkeit ist es nicht weit zur Bildung einer geheimen Regierungsclique, einer Managergruppe aus Parlamentariern, Ministerialbeamten und Offizieren der Bundeswehr, die verbunden sind durch die Mitwisserschaft bedeutsamer Staatsgeheimnisse¹⁸).

ee) Es ist deshalb nur konsequent, daß die erfreulicherweise auch auf diesem Gebiet wachsame *Humanistische Union* bereits am 6. Mai 1966 und nochmals am 8. September 1966 den Generalbundesanwalt mit Strafanzeigen aufforderte, strafrechtliche Ermittlungsverfahren gegen die für die geheimen Schubladengesetze verantwortlichen Bundesbeamten und -politiker wegen des Verdachts eines Verbrechens nach § 89 StGB (Verfassungsverrat) einzuleiten. Nach § 89 StGB wird mit Zuchthaus bestraft, wer es unternimmt, „durch Mißbrauch oder Anmaßung von Hoheitsbefugnissen einen der in § 88 StGB bezeichneten Verfassungsgrundsätze zu beseitigen oder außer Geltung zu setzen“. Auch Vorbereitung ist strafbar.

Die HU hat dargelegt, nach ihren Ermittlungen bestehe der „dringende Verdacht, daß Organe der Bundesverwaltung und -regierung ohne verfassungsmäßige Rechtsgrundlage insgeheim ein ganzes System von illegalen Sondervollmachten für die Exekutive bereitgestellt haben und daß jene Organe in bestimmten politischen Situationen zur Anwendung dieser Ausnahmegesetze notfalls auch ohne parlamentarische Legitimation über Ermächtigung der Alliierten entschlossen sind“.

Da die inzwischen bekanntgewordenen Schubladengesetze Verfassungsgrundsätze beseitigen und verletzen, liegen (nach Auffassung der HU) eindeutig Vorbereitungshandlungen im Sinne des § 89 StGB vor¹⁹).

15) Zu Vorstehendem siehe Evers, a.a.O., S. 8 ff.

16) Evers, a.a.O., S. 10.

17) Vgl. dazu Evers, a.a.O., S. 11.

18) Vgl. dazu Evers, a.a.O., S. 12.

19) Näheres siehe in den Mitteilungen der „Humanistischen Union“ Nr. 28 (August/September 1966).

b) Von der Kritik des AE wird eine größere Sicherung der Rechte des Parlaments verlangt, sowohl bei der Feststellung des Verteidigungsfalles und des Zustandes der äußeren Gefahr als auch bei der Beendigung des Ausnahmezustandes. Auch die drohende Gefahr eines Angriffes dürfe nur durch das Parlament festgestellt werden, und zwar mit qualifizierter Mehrheit und nur subsidiär durch den Gemeinsamen Ausschuß²⁰⁾.

c) Verdienstvoll ist Evers' Darstellung der Eingriffe des AE in die Grund- und Freiheitsrechte durch den neu formulierten Art. 12 und den Art. 115d Abs. 2a—c AE²¹⁾. Als die gefährlichsten seien genannt:

aa) der Perfektionismus, mit dem die kollektive Meinungsäußerung in Vereinen und Versammlungen unterbunden wird,

bb) die erweiterten Verbotsmöglichkeiten zu Art. 9 Abs. 2 GG,

cc) die Änderung des Art. 12, die weitergeht als der Regierungsentwurf in Art. 115 b Abs. 2 und die es gestattet, im Zustande der äußeren Gefahr Streikende dienstverpflichten und in Verbindung mit Art. 115 d Abs. 2 den Arbeitskampf durch Dienstverpflichtung und Anforderungen nach den Sicherstellungsgesetzen zu verhindern. Der AE schützt den Art. 9 Abs. 2 GG nur bei innerem Notstand (Art. 91 Abs. 6 AE).

Evers betont, daß der Arbeitskampf — im Gegensatz zur Auffassung der Gewerkschaften — ohnehin nicht verfassungsrechtlich geschützt sei, und bemerkt, daß die Vollmachten des Art. 115 a Abs. 2 a AE sich auch gegen die Gewerkschaften richten können. Der Art. 9 Abs. 2 stehe einschränkenden Gesetzen, die seinen Kernbereich nicht antasten, ohnehin nicht entgegen²²⁾.

Bedeutender Machtzuwachs der Exekutive

Im Ergebnis bringt auch der Entwurf des Rechtsausschusses des Bundestages einen bedeutenden Machtzuwachs der Exekutive mit sich. Noch mehr aber sorgen dafür die sogenannten einfachen Notstandsgesetze, von denen sieben bereits 1965 verabschiedet wurden²³⁾.

Evers gebührt das Verdienst, schon 1964 erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Entwürfe zu den einfachen Notstandsgesetzen angemeldet zu haben. Damals hatte er sich mit dem Memorandum der Vereinigung deutscher Wissenschaftler e. V. (1963) auseinandergesetzt, in dem gewarnt worden war vor der Unterwanderung der Friedensordnung durch Kriegsrecht, auf die Unvereinbarkeit des Zivildienstgesetzes mit Art. 12 GG hingewiesen wurde und darauf, daß die Ermächtigungen der Sicherstellungsgesetze vielfach gegen Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 83 GG verstoßen²⁴⁾.

Evers' Darlegungen zu Art. 80 Abs. 1 und zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts über Eingriffsgesetze und wirtschaftslenkende Gesetze sind heute noch ebenso gültig wie seine Feststellungen zu den Ermächtigungen in den Sicherstellungsgesetzen: „Die Behauptung, alle diese Ermächtigungen seien verfassungsrechtlich unangreifbar, kann ... nicht gewagt werden.“ . . . „Einige zentrale Vorschriften sind verfassungsrechtlich unzulässig, andere bedenklich“²⁵⁾.

20) Siehe hierzu Evers, a.a.O., S. 203 ff, 215 ff; Reyer mann, a.a.O., S. 83, 108.

21) Evers, a.a.O., S. 193 ff.

22) Ebenda, S. 201, 202.

23) Es sind dies das Zivilschutzkorpsgesetz v. 12. 8. 1965, BGBI. I, S. 782; das Selbstschutzgesetz und das Schutzbaugesetz v. 9. 9. 1965, BGBI. I, S. 1672 und 1664; die vier Sicherstellungsgesetze vom 24. 8. 1965, BGBI. I, S. 920, 927, 938, 1225.

24) Evers, Verfassungsrechtliche Bemerkungen zu den Entwürfen der „Einfachen Notstandsgesetze“, JZ 1964, S. 697 ff; Ridder und Stein, „Der permanente Notstand“, Memorandum im Auftrage der Vereinigung deutscher Wissenschaftler e. V., Göttingen 1963.

25) Evers, a.a.O., S. 698, 701, 702.

Bisher fehlt die Fortsetzung dieser Arbeit, nämlich die gründliche Auseinandersetzung mit der Frage, inwieweit die verabschiedeten Gesetze mit dem Grundgesetz vereinbar oder unvereinbar sind.

Von den sieben einfachen Notstandsgesetzen sind die drei Sicherstellungsgesetze und das Zivilschutzkorpsgesetz höchstwahrscheinlich verfassungswidrig. Das Land Hessen hat im Bundesrat das Zivilschutzkorpsgesetz abgelehnt, was die SPD-Fraktion des Bundestages leider nicht gehindert hat, dem Gesetz zuzustimmen. Von den Sicherstellungsgesetzen sagte der Vertreter des Landes Hessen im Bundesrat: „In der vorliegenden Form durchbrechen die Gesetze das Rechtsstaatsprinzip. Die Sicherstellungsgesetze halten wir für verfassungswidrig. Sie sind reine Ermächtigungsgesetze, die der Exekutive außergewöhnliche Vollmachten schon in Friedenszeiten geben“²⁶⁾.

Es wird Zeit, daß das Land Hessen die Verfassungsklage erhebt, um seine im Bundesrat vertretene Auffassung durch das Bundesverfassungsgericht bestätigen zu lassen, damit nicht noch mehr derartige Gesetze ergehen, die die Rechtssicherheit gefährden und die verfassungsrechtliche Ordnung des Grundgesetzes beeinträchtigen.

26) Die Erklärung der Hessischen Landesregierung haben wir in den GM 1965, S. 554—556, im Wortlaut veröffentlicht (Anm. der Red.).