

Gewerkschaftliche Monatshefte

Herausgegeben vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes

ACHTZEHNTE JAHR
AUGUST 1967

8

KARL BECHERT

Kritik der Notstandsverfassung

I

Wenn die Regierung der DDR es für nötig hält, kann sie im Falle der Gefahr oder der Auslösung eines Angriffes gegen die DDPv auf Grund des dort geltenden Gesetzes „zur Verteidigung der Deutschen Demokratischen Republik“ vom 20. September 1961 staatsbürgerliche Rechte und die Rechtspflege abweichend von der Verfassung regeln. Und wie steht es bei uns in der Bundesrepublik? Es wird gesagt, daß Einschränkung der staatsbürgerlichen Rechte bei uns nur auf parlamentarischem Wege geschehen kann, und daß durch das Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes, das nun im Entwurf dem 5. Deutschen Bundestag vorliegt, jedem Mißbrauch und jeder Verfälschung demokratischer Regierungsform vorgebeugt werde. Gleichzeitig wurde von der Bundesregierung der Entwurf eines Gesetzes zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses vorgelegt, das zusammen mit dem eben genannten Gesetz die sogenannten Vorbehaltsrechte der Alliierten ablösen soll.

Der erste Paragraph des eben genannten Entwurfs eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes — ich will es der Kürze halber das *Notstandsverfassungsgesetz* nennen, eine Bezeichnung, die bisher in der politischen Diskussion gängig war — ist verfassungswidrig, weil er Artikel 19 des Grundgesetzes widerspricht. Er soll Artikel 10 des Grundgesetzes ergänzen, welcher das Grundrecht des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses gewährleistet. Dort steht zwar auch: „Beschränkungen dürfen nur auf Grund eines Gesetzes angeordnet werden“, aber der § 1 des Notstandsverfassungsgesetzes sagt darüber hinaus, daß ein solches Gesetz (zu Artikel 10 des Grundgesetzes) bestimmen kann, daß solche Beschränkungen den Betroffenen nicht mitgeteilt werden und im Rechtsweg nicht anfechtbar sein sollen. Das ist ein klarer Widerspruch zu Artikel 19 Absatz 4 des Grundgesetzes, wo es heißt: „Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen.“

Nimmt man hinzu, was im jetzt ebenfalls vorliegenden Gesetzentwurf zu Artikel 10 des Grundgesetzes — ich nenne es kurz das „*Artikel-10-Gesetz*“ — in den §§ 1, 2, 4 und 5 steht, so wird deutlich, daß die bisherige verfassungswidrige Schnüffelei und Abhörung weitergehen kann, nunmehr mit zwar gesetzlicher, aber verfassungswidriger Billigung. Da gibt es in § 2 die Gummibestimmung, daß eine Beschränkung des Postgeheimnisses nur zulässig ist, wenn die Erforschung des Sachverhalts auf andere Weise aussichtslos oder *wesentlich erschwert* wäre. Da für einen Antrag auf solche Beschränkung die

Verfassungsschutz- und militärischen Abwehrbehörden nach § 4 des Artikel- 10-Gesetzes zuständig sind, liegt es weitgehend in deren Ermessen, ob eine solche Beschränkung des Grundrechts des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses zustande kommt; sie werden beurteilen, ob die „Erforschung des Sachverhalts“ ohne den Geheimnisbruch „wesentlich erschwert“ wäre. Die Anordnung der Beschränkung trifft nach § 5 des Artikel-10-Gesetzes zwar eine oberste Landesbehörde oder ein vom Bundeskanzler beauftragter Bundesminister. Wer aber glauben würde, daß diese Stellen wirklich auch nur meistens nachprüfen können, ob die Behauptung der antragstellenden Verfassungsschutz- und Abwehrbehörden wirklich zutrifft (daß ohne Geheimnisbruch die Erforschung des Sachverhalts wesentlich erschwert wäre), der hat keine Ahnung vom Lauf der Behördenarbeit.

Der Sachverhalt, der erforscht werden soll, steht in § 1 und 2 dieses Gesetzes: Hochverrat, Landesverrat, Straftaten gegen die Landesverteidigung, Straftaten gegen die Sicherheit der alliierten Truppen. Es müssen „tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht“ bestehen, daß jemand solche Handlungen plant, begeht oder begangen hat. Auch dies wieder ist eine Gummibestimmung; besser wäre: „tatsächliche Anhaltspunkte dafür“, überwiegende Wahrscheinlichkeit muß vorliegen, nicht nur der Verdacht.

§ 1 hat als weiteren Sachverhalt die „Gefahr für die freiheitliche demokratische Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland“. Um nicht zu vergessen: die Studentendemonstrationen gegen den Schah in Berlin sind von führenden Politikern mit ganz ähnlichen Worten gekennzeichnet worden, und das, obwohl glaubhafte nicht widerlegte Berichte vorliegen, welche das Verhalten der Polizei als äußerst bedenklich erscheinen lassen ... Und der Bundestag hatte in den letzten Jahren wiederholt Anlaß, sich mit unzulässigen Handlungen und merkwürdigen Stellenbesetzungen im Verfassungsschutz zu beschäftigen. Die Beschränkungsanordnung ist nach § 5 des Gesetzes auf höchstens 3 Monate zu befristen, aber dann kommt wieder der Gummi: „Verlängerungen um *jeweils* nicht mehr als 3 weitere Monate sind auf Antrag zulässig, soweit die Voraussetzungen der Anordnung fortbestehen“. Das Wort „jeweils“ bedeutet beliebige Verlängerungsmöglichkeit, jeweils um 3 weitere Monate.

Das Entscheidende aber ist: Der Rechtsweg ist, wie gesagt, ausgeschlossen, und das ist verfassungswidrig, ja, es ist eine Änderung des Grundgesetzes, die nicht zulässig ist. Denn damit ist zugleich das Grundrecht der Wahrung des Postgeheimnisses *in seinem Wesensgehalt* angetastet, weil die Betroffenen nichts von der Beschränkung ihres Grundrechts erfahren und deshalb das ihnen nach Artikel 19 Absatz 4 des Grundgesetzes zustehende Recht gar nicht wahrnehmen können: daß ihnen nämlich der Rechtsweg offenstehen soll. Er steht ihnen in Wahrheit nicht offen. Grundrechte dürfen aber nach Artikel 19 Absatz 2 des Grundgesetzes durch keine gesetzliche Beschränkung in ihrem Wesensgehalt angetastet werden. *Es kommt für den Betroffenen einer Aufhebung des Grundrechtes gleich*, wenn er nichts davon erfährt, daß sein Grundrecht eingeschränkt ist — hier für die Zeit seiner Überwachung —, so daß es ihm unmöglich gemacht ist, gerichtlich nachprüfen zu lassen, ob sein Grundrecht zu Recht eingeschränkt ist, d. h. ob er mit Recht überwacht wird.

II

Das war nur Nr. 1 des ersten Paragraphen im neuen Entwurf zum Notstandsverfassungsgesetz. Nr. 2 ändert *Artikel 12 des Grundgesetzes*, worin das Recht gewährleistet wird, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Jetzt soll es zulässig werden, durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes, dieses Grundrecht einzuschränken, und zwar in verschiedener Weise, für Wehrpflichtige anders als für Nichtwehrpflichtige.

Für die Wehrpflichtigen — das sind Männer vom 18. Lebensjahr an — gilt: sie können für Zwecke der Verteidigung zu zivilen Dienstleistungen außerhalb des Wehrdien-

stes im Bereich der öffentlichen Verwaltung, der Streitkräfte sowie der Versorgung der Bevölkerung und der Streitkräfte und zu Dienstleistungen im Bundesgrenzschutz verpflichtet werden, also zu solchen Arbeiten gezwungen werden. Für das zugehörige Gesetz, das *Zivildienstgesetz*, liegt in dieser Wahlperiode noch kein Entwurf vor. Aber die amtliche Begründung zum Regierungsentwurf der Notstandsverfassung sagt schon: der Begriff der „Versorgung“ ist hier „weit zu verstehen“, und mit „Streitkräften“ sind auch die der Verbündeten der Bundesrepublik gemeint. Folgerichtig bedeutet dies, daß Wehrpflichtige auch außerhalb des Gebietes der Bundesrepublik für solche Aufgaben als Dienstpflichtige eingesetzt werden können.

Für Nichtwehrpflichtige, also auch für Frauen, gilt: Für diejenigen, die im Bereich der öffentlichen Verwaltung, der Streitkräfte und der Versorgung der Bevölkerung und der Streitkräfte tätig sind, kann die grundrechtliche Freiheit eingeschränkt werden, die Ausübung des Berufes oder den Arbeitsplatz aufzugeben. Sie können also gezwungen werden, ihre Arbeit weiter zu leisten. Bedingung ist, daß die Bundesregierung *mit Zustimmung des Gemeinsamen Ausschusses* feststellt, daß eine solche Beschränkung der Freiheit „zur Herstellung der erhöhten Verteidigungsbereitschaft oder zum Schutz der Bevölkerung unerlässlich ist“. Die Bundesregierung hat die Feststellung aufzuheben, wenn der Bundestag *und* der Bundesrat es verlangen. Hier ist das Wort „und“ von politischer Bedeutung. Wenn nämlich nur der Bundestag oder nur der Bundesrat es verlangt, braucht die Bundesregierung nicht zu reagieren. Das Zustimmungserfordernis des Gemeinsamen Ausschusses — des früher sogenannten Notparlaments — bedeutet in diesem Zusammenhang: 1., daß der Gemeinsame Ausschuß schon im Frieden Befugnisse ausüben kann, die dem dann doch noch funktionsfähigen Bundestag zustehen müßten, und 2., daß die parlamentarische Opposition — z. Z. ist es die FDP — auf diese Entscheidung möglicherweise keinerlei Einfluß hat. Darüber wird beim Thema „Gemeinsamer Ausschuß“ noch zu sprechen sein.

Da der Staatsbürger zu den genannten Diensten gezwungen werden kann, setzt er sich Strafe aus, wenn er in einem solchen Zivildienstpflichtverhältnis kündigt, oder als einzelner, oder zusammen mit anderen, die Arbeit verweigert. Dies steht im Widerspruch zum Grundgesetz Artikel 9 Absatz 3, der das Streikrecht zusichert. Es kann doch sein, daß den Arbeitnehmern im Dienstpflichtverhältnis eines privaten Arbeitgebers Arbeitsbedingungen zugemutet werden, die zum Streikentschluß führen. Der „weit zu verstehende“ Begriff der Versorgung der Bevölkerung kann und wird ohne weiteres auch für Privatbetriebe zu verstehen sein, die der Versorgung der Bevölkerung dienen. Wir haben doch wohl noch das Wort des früheren Innenministers *Höcherl* im Ohr, der nach Presseberichten gesagt hat, ein Notstand sei auch dann gegeben, wenn die Alete-Fabrik ihren Betrieb der Erzeugung von Säuglingsnahrung einstellen müßte . . .

III

Nr. 3 von § 1 des Notstandsverfassungsgesetzes bedeutet die Einfügung eines Artikels 53 a in das Grundgesetz und bezieht sich auf den *Gemeinsamen Ausschuß*. Die 22 Bundestagsabgeordneten dieses Notparlaments werden vom Bundestag mit Zweidrittelmehrheit gewählt, es dürfen keine Mitglieder der Bundesregierung darunter sein. Die übrigen elf Mitglieder müssen dem Bundesrat angehören und vertreten je eines der elf Bundesländer. Bei der jetzigen Mehrheitsverteilung im Bundestag hat also die Opposition, nämlich die FDP, kein Anrecht darauf, im Gemeinsamen Ausschuß vertreten zu sein, wenn die Regierungsparteien das nicht wollen. Das widerspricht parlamentarischem Wesen von Grund auf.

Es heißt da weiter: „Die Bundesregierung hat den Gemeinsamen Ausschuß über ihre Planungen für den Zustand äußerer Gefahr zu unterrichten.“ Diese Planungen enthalten

wohl auch die vielberufenen Schubladengesetze, von denen neulich der Herr Bundesinnenminister *Lücke* auf Anfrage in der Art des delphischen Orakels geantwortet hat, solche Gesetze gebe es nicht, sondern nur die Gesetzentwürfe dazu (als ob die Regierung etwas anderes an Gesetzesarbeit machen dürfte, als eben Entwürfe zu Gesetzen!). Nach der viel besprochenen Alarm- und Notstandsübung im Ahrtal-Bunker wurde von Abgeordneten, die dabei eine graduell höhere Rolle spielten, und vom Bundesinnenminister selbst wiederholt versichert, die Schubladengesetze würden „selbstverständlich“ dem Bundestag offengelegt und könnten — bis auf einige wenige, die mit der Rationierung u. ä. zu tun hätten — auch nur vom Bundestag beschlossen werden.

Wir werden sehen, ob dies wahr wird. Die amtliche Begründung der Bundesregierung läßt daran zweifeln. Sie lautet: „Die dem Gemeinsamen Ausschuß vorzulegenden Gesetzentwürfe und mitzuteilenden Planungen sind regelmäßig geheimen oder vertraulichen Charakters. Das wird es erforderlich machen, in der Geschäftsordnung des Gemeinsamen Ausschusses eine Regelung zu treffen, die sicherstellt, daß die dem Gemeinsamen Ausschuß mitgeteilten Erkenntnisse entsprechend vertraulich behandelt werden.“

Der Gemeinsame Ausschuß ist also eine Art *Überparlament*, ein gegenüber dem Bundestag bevorrechtigtes neues Verfassungsorgan. Er darf Planungen und Gesetzentwürfe erfahren, die der Bundestag nicht erfährt. Und wer soll diese angeblich so geheimen Gesetzentwürfe verabschieden, wenn nicht der Gemeinsame Ausschuß? Dem Bundestag wird damit zugemutet, daß er sich selbst entmachtet, daß er sich die Entscheidung über Gesetze, die das Leben des einzelnen und der ganzen Bevölkerung aufs stärkste betreffen und verändern können, von 22 seiner Mitglieder und elf Mitgliedern des Bundesrates abnehmen läßt! Über die Verabschiedung solcher Gesetze, wie sie hier im Notstandsverfassungsgesetz vorgesehen sind, wird bei den neuen Artikeln 115 c und 115 e zu sprechen sein. Jetzt sind wir noch bei Artikel 53 a.

Feststellungen, wie sie die Bundesregierung nach den bisher verabschiedeten Notstandsgesetzen treffen kann, darf sie nur mit Zustimmung des Gemeinsamen Ausschusses treffen. Das ist wieder Selbstentmachtung des Parlaments. Denn solche Entscheidungen kann der Gemeinsame Ausschuß fällen, ohne daß der Zustand der äußeren Gefahr verkündet ist, auch in völlig normalen Zeiten — und sie geben der Bundesregierung das Recht zu weitgehenden Eingriffen in das innerstaatliche Leben, wie das z. B. in den *Sicherstellungsgesetzen* vorgesehen ist.

Im vergangenen Jahr ist viel darüber geredet worden, auch von führenden Politikern der heutigen Koalition, daß die Sicherstellungsgesetze, vor allem die drei für Verkehr, Ernährung und Wirtschaft, auf ihre Verfassungsmäßigkeit geprüft werden sollen. Es war von Änderung dieser Gesetze die Rede, denn sie verstoßen nach der Meinung angesehener Verfassungsrechtler gegen das Grundgesetz. Aber im bisherigen Verhalten der Bundesregierung und der Koalitionsparteien ist kein Ansatz zu sehen, daß es wirklich zu einer Änderung dieser und der anderen bereits verabschiedeten Notstandsgesetze kommt, *bevor* das Notstandsverfassungsgesetz verabschiedet wird. Würde das Notstandsverfassungsgesetz verabschiedet werden und die schon verabschiedeten Notstandsgesetze unverändert bleiben, so hätte die Bundesregierung, wenn das Überparlament, der Gemeinsame Ausschuß, zustimmt, das Recht, diese Notstandsgesetze auszuführen mit — nach verbreiteter Meinung und begründeter Rechtsansicht — verfassungswidrigen Eingriffen in das innerstaatliche Leben.

In der amtlichen Begründung steht zwar, daß „die Bundesregierung in Spannungszeiten, d. h. vor der formalen Feststellung des Zustandes äußerer Gefahr eintretenden bedrohlichen Situationen, wichtige Entscheidungen zu treffen haben wird. Sie können entweder in der Feststellung, daß bestimmte Maßnahmen zur Herstellung der erhöhten Verteidigungsbereitschaft erforderlich sind, oder in der Zustimmung zu einer nach einem

Bündnisvertrag notwendigen Mobilmachungsmaßnahme bestehen". Bei den Ausschlußberatungen und im Text der Sicherstellungsgesetze war und ist festgestellt worden, daß die Bundesregierung solche Entscheidungen auch schon treffen kann, wenn sie es nur für notwendig hält, also ohne daß die Voraussetzungen einer Spannungszeit gegeben sind.

Von *einem* Notstandsgesetz allerdings kann man voraussagen, daß es bestimmt geändert werden wird: es ist das Schutzbaugesetz mit seinen ungeheuerlich hohen Kosten.

Weiter: Wenn die Bundesregierung die Absicht hat, im Rahmen eines Bündnisvertrages einem Beschluß zuzustimmen, durch den die beschleunigte Herstellung der vollen Verteidigungsbereitschaft stufenweise angeordnet wird, so hat die Bundesregierung den Gemeinsamen Ausschuß anzuhören. Das steht in Artikel 53 a Absatz 3 dieses Entwurfs zum Notstandsverfassungsgesetz. Wenn der Gemeinsame Ausschuß aber nicht zustimmt? Nun, dann kann die Bundesregierung trotzdem die hier gemeinten Mobilmachungsmaßnahmen anordnen, das ist nach dem Gesetzestext eindeutig. Im Rahmen von Bündnisverträgen kann also der Gemeinsame Ausschuß die Bundesregierung nicht etwa durch Beschluß verpflichten, z. B. bei der Beratung innerhalb der NATO gegen einen dort zur Entscheidung anstehenden Mobilmachungsbeschluß zu stimmen. Der Bundestag als Ganzes hätte dabei überhaupt nichts zu sagen, von der Opposition ganz zu schweigen, und das, obwohl der Zustand äußerer Gefahr noch nicht verkündet ist, und obwohl der Bundestag noch voll arbeitsfähig ist! Nur die Feststellungen, welche die Bundesregierung nach Bundesgesetzen — zumeist Notstandsgesetzen — oder im Rahmen eines Bündnisvertrages treffen kann mit den daraus folgenden tiefen Eingriffsmöglichkeiten in unser innerstaatliches Leben, nicht aber die genannten Mobilmachungsmaßnahmen, können Bundestag *und* Bundesrat — also nur, wenn sie gleicher Ansicht sind — durch die Bundesregierung aufheben lassen. „Der Gemeinsame Ausschuß kann verlangen, daß der Bundestag und der Bundesrat hierüber unverzüglich beschließen“, heißt es in Absatz 4 des Artikels 53 a.

Wieder die Rolle des „Überparlaments“, die der Gemeinsame Ausschuß spielen soll, weil, wie es in der amtlichen Begründung heißt, „der Gemeinsame Ausschuß vielfach auf Grund der nur ihm, nicht dagegen dem Bundestag und Bundesrat zugänglichen Informationen eher in der Lage sein wird, über die Zweckmäßigkeit der Aufhebung einer Feststellung zu befinden“. Bundestag und Bundesrat sind dann also auf guten Glauben angewiesen bei ihrem Beschluß über die Aufhebung, die parlamentarische Volksvertretung soll über etwas beschließen, wovon sie nichts Genaues weiß!

In Artikel 59 a des Grundgesetzes steht (bisher) in Absatz 1: „Die Feststellung, daß der Verteidigungsfall eingetreten ist, trifft der Bundestag ..“. Artikel 59 a soll gestrichen werden, weil „die Regelung in bezug auf den Verteidigungsfall mit der des Zustandes äußerer Gefahr verbunden“ werden soll, so sagt die amtliche Begründung. Der Begriff der äußeren Gefahr, auf den noch einzugehen sein wird, ist aber viel weiter als der des Verteidigungsfalles, die Feststellung des Zustandes äußerer Gefahr kann die Kriegsgefahr erheblich steigern. Der soeben beendete Krieg zwischen Israel und den Arabischen Staaten sollte uns dies deutlich gelehrt haben.

IV

Grundgesetz *Artikel 91* soll wesentlich geändert werden. Da geht es um den inneren Notstand, eine Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes. Erweitert werden soll das um die Fälle einer Naturkatastrophe und eines besonders schweren Unglücksfalles. Die Befugnisse der Bundesregierung würden durch den jetzigen Entwurf erheblich vergrößert: Wenn das Land zur Bekämpfung der Gefahr nicht bereit oder in der Lage ist, so soll die Bundesregierung

jetzt nicht nur die Polizei in diesem Land und die Polizeikräfte anderer Bundesländer ihren Weisungen unterstellen können (wie das schon bisher rechtens war), sondern auch ein Weisungsrecht gegenüber den Landesbehörden und das Recht der Bundesaufsicht haben, in allen die Abwehr der Gefahr betreffenden Angelegenheiten. Sie kann zur Bekämpfung einer Naturkatastrophe, eines besonders schweren Unglücksfalles oder eines bewaffneten Aufstandes auch die *Streitkräfte* als Polizeikräfte einsetzen.

Maßnahmen dieser Art sind jederzeit auf Verlangen des Bundesrates aufzuheben, jedenfalls sofort nach Beseitigung der Gefahr. Das klingt vernünftig, aber die amtliche Begründung läßt die Katze aus dem Sack. Zunächst geht es einleuchtend weiter: Zur Bekämpfung von Gefahren, Naturkatastrophen oder Unglücksfällen (im Sinn des Entwurfes) kann das Grundrecht der Freizügigkeit gesetzlich eingeschränkt werden. Diese Bestimmungen „finden keine Anwendung auf Arbeitskämpfe, die zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen von Vereinigungen im Sinn des Artikels 9 Absatz 3 geführt werden“, heißt es im Gesetzentwurf. Damit ist das *Streikrecht* gemeint. Alles in Ordnung, großer Erfolg der Gewerkschaften, das Streikrecht ist gewahrt — so meinen Sie? Aber lesen Sie die amtliche Begründung und lesen Sie den Gesetzestext genau: Unter „Gefahren“ können auch politische Streiks verstanden werden, siehe die regierungsamtliche Begründung zum neuen Absatz 4 des Artikels 91! Da heißt es: Mit den Bestimmungen des neuen Artikels 91 „wird jedoch die Frage, ob und in welchen Grenzen der politische Streik rechtlichen Schutz genießt oder unzulässig ist, nicht entschieden“.

Der Einsatz der Streitkräfte als Polizeikräfte im Innern „muß dem politischen Ermessen der Bundesregierung überlassen bleiben“. Da hat sie dann auch ein Weisungsrecht gegenüber Landesbehörden. Und wenn der Bundesrat nicht Einspruch erhebt, kann sie einen politischen Streik mit Streitkräften und Polizeigewalt niederschlagen. Erinnern Sie sich, daß die eine der beiden großen Parteien den früheren Nostandgesetzentwürfen zustimmen wollte, daß sie in der Bundesregierung führend war und im Bundesrat die Mehrheit hatte? Die Bestimmung im neuen Absatz 4 von Artikel 91 sagt nur, welche Streiks nicht niedergeschlagen werden dürfen: die unpolitischen Streiks. Aber was ist ein politischer Streik? Die amtliche Begründung sagt: „ein Arbeitskampf zur Durchsetzung politischer Ziele“.

Es ist ein geringer Trost, daß in der amtlichen Begründung steht: „Ein Widerstandsrecht jedes Staatsbürgers und jeder verfassungstreuen Koalition gegenüber einem die Verfassungsordnung bedrohenden Machthaber ist vom Bundesverfassungsgericht anerkannt worden.“ Denn das heißt ja, daß ein Staatsbürger oder eine Gewerkschaft, die sich an einem politischen Streik beteiligt haben, um eine die Verfassungsordnung bedrohende Änderung zu verhindern, und dabei irgendwie geschädigt wurden, vor das Bundesverfassungsgericht gehen können, um feststellen zu lassen, ob sie ihren politischen Streik zu Recht geführt haben. Aber die Unterdrückung mit Gewalt ist dann schon geschehen.

Für die Einschränkung der Freizügigkeit, die zur Bekämpfung von Gefahren, Naturkatastrophen oder Unglücksfällen durch Gesetz „oder auf Grund eines Gesetzes“ möglich werden soll, „besteht insbesondere deshalb ein Bedürfnis, .. um strafbaren Handlungen vorzubeugen“ und „durch Rechtsvorschrift das Betreten eines bestimmten Unruhegebietes vorübergehend auch solchen Personen zu untersagen, denen der Vorsatz einer strafbaren Handlung nicht nachweisbar wäre“. So steht's in der amtlichen Begründung. Damit kann man Gewerkschaftsführern die Reise in ein Gebiet politischen Streiks verbieten.

Da auf diesen Aufsatz hin mit mehr oder minder anständigen Gegenäußerungen und sonstigen Reaktionen zu rechnen ist, betone ich ausdrücklich: Es kommt mir darauf an, die Mißbrauchsmöglichkeiten zu zeigen, die sich aus dem vorliegenden Gesetzentwurf ergeben, wenn er Gesetz wird, so wie er ist. Ein Gesetz, das so weitgehende Vollmachten gibt, muß so beschaffen sein, daß es Machtmißbrauch möglichst eindämmt.

Was die Ankündigung in der amtlichen Begründung bedeutet, daß die Bundesregierung eine weitergehende Regelung der Wehrstrafgerichtsbarkeit erwägt (zur Änderung von Artikel 96 a Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes), wird man abzuwarten haben.

V

Und nun kommt der wichtigste Teil des Entwurfes zum Notstandsverfassungsgesetz, der Abschnitt „*X a. Zustand äußerer Gefahr*“. Er enthält die *neuen Artikel 115 a — 115 l*.

Der „Zustand äußerer Gefahr“ kann durch den Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates dann festgestellt werden, wenn „das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird, oder ein solcher Angriff droht“ (Artikel 115 a Absatz 1). „Die Feststellung erfolgt auf Antrag der Bundesregierung und bedarf einer Mehrheit von Zweidritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages.“ Gemeint ist die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl. Wenn die Lage „unabweisbar“ ein sofortiges Handeln erfordert und einem rechtzeitigen Zusammentritt des Bundestages unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen, oder wenn er nicht beschlußfähig ist, trifft der *Gemeinsame Ausschuß* die Feststellung der äußeren Gefahr mit einer Mehrheit von Zweidritteln der abgegebenen Stimmen, mindestens mit der Mehrheit seiner Mitglieder.

Daraus folgt: Wenn elf der Bundestagsmitglieder im Gemeinsamen Ausschuß *einer* Partei angehören und sechs von den Bundesratsmitgliedern derselben Partei, und wenn im Zeitpunkt des Beschlusses gerade 17 Mitglieder dieser Partei und höchstens 26 Mitglieder insgesamt im Gemeinsamen Ausschuß anwesend sind, dann können die Mitglieder dieser Partei die Feststellung des Zustandes der äußeren Gefahr mit allen daraus entspringenden weitreichenden Folgen treffen. Die oben beschriebene Sitzverteilung im Gemeinsamen Ausschuß hätte sich ergeben können bei einer Zusammensetzung des Bundestages und Bundesrates, wie sie noch vor wenigen Jahren gegeben war. Beim Mehrheitswahlrecht, das vom jetzigen Bundesinnenminister und nicht wenigen anderen Politikern gefordert wird, die sich bisher zur Frage der Wahlrechtsänderung geäußert haben, würde der geschilderte Fall nicht so ganz unwahrscheinlich sein, weil dann die einer Partei angehörenden Bundestagsmitglieder mehr als elf sein würden und ihre Bundesratsmitglieder mehr als sechs.

Artikel 115 b bestimmt, daß die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte mit der Verkündung des Zustandes der äußeren Gefahr auf den *Bundeskanzler* übergeht. Hier ist die Wortwahl in der amtlichen Begründung bemerkenswert: Während für die Feststellung des Zustandes äußerer Gefahr nach Artikel 115 a Absatz 1 maßgebend ist, ob das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird, oder ob ein solcher Angriff droht, ist in der amtlichen Begründung von einem „unmittelbar“ drohenden bewaffneten Angriff die Rede. Das Wort „unmittelbar“ kommt aber im Gesetzeswortlaut nicht vor. Will die Begründung beruhigen — etwa so: „Nur wenn der Angriff *unmittelbar* droht, werden die möglicherweise weittragenden gesamtpolitischen Auswirkungen militärischer Entscheidungen in Kauf genommen werden müssen.“?

Solch beruhigende Formulierungen, die dem Gesetzeswortlaut nicht entsprechen, gibt es in der amtlichen Begründung noch mehr, eine schon gleich in der Begründung zum nächsten Artikel, 115 c. Da steht im Gesetzestext, daß der Bund für den Zustand äußerer Gefahr das Recht der konkurrierenden Gesetzgebung hat, auch auf Sachgebieten, die zur Gesetzgebungszuständigkeit der Länder gehören. Diese Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates und dürfen nur im Zustand äußerer Gefahr angewendet werden — und nun kommt's — „mit Ausnahme der Vorschriften, die zur Vorbereitung ihrer Anwendung dienen“. Die amtliche Begründung sagt: Diese „*Ausnahme soll nur für solche Bestimmungen gelten, die der verwaltungsinternen Vorbereitung ihrer Anwendung im*

Zustand äußerer Gefahr dienen, die also den Staatsbürger selbst nicht betreffen". Was ich hier hervorgehoben habe, steht aber weder dem Wortlaut noch dem Sinn nach im Gesetzestext, der vielmehr zulassen würde, daß Vorschriften gegenüber dem Staatsbürger angewendet werden, durch die er in normalen Zeiten gezwungen wird, an den Vorbereitungen zur Anwendung von Gesetzen mitzuwirken, die im Zustand äußerer Gefahr ausgeführt werden sollen.

In der amtlichen Begründung zu Artikel 115 d steht der beherzigenswerte Satz, daß „jede Verteidigungsanstrengung sinnlos wäre, die nicht darauf gerichtet ist, in der freiheitlichen demokratischen Grundordnung einen der Grundwerte unserer Daseinsordnung zu erhalten“. Sehr richtig und sehr wichtig, aber man kann schwerwiegende Gründe dafür anführen, daß z. B. das *Selbstschutzgesetz* in der jetzt geltenden Fassung zu einer *Militarisierung unseres innerstaatlichen Lebens* führen wird, die dem Wachsen demokratischer freiheitlicher Gesinnung in unserem Volk keineswegs förderlich ist.

Nach Artikel 115 e Absatz 1 kann der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates während des Zustandes äußerer Gefahr den Gemeinsamen Ausschuß ermächtigen, Gesetze zu erlassen. Das ist schon mit einfacher Mehrheit möglich und kann schon dann geschehen, wenn ein Angriff nur droht — was ein weiter Begriff sein kann — und der Zustand äußerer Gefahr verkündet ist. Das Parlament kann sich unter diesen Umständen also, z. B. mit den Stimmen einer Regierungsmehrheit, selbst entmachten. Es kann allerdings mit Zustimmung des Bundesrates nach Artikel 115 1 Absatz 1 Gesetze des Gemeinsamen Ausschusses jederzeit wieder aufheben. Auf den inhaltlichen Widerspruch zwischen Artikel 115 e Absatz 3, wonach der Gemeinsame Ausschuß nicht das Recht hat, das Grundgesetz zu ändern, ganz oder teilweise außer Kraft oder außer Anwendung zu setzen, und Artikel 115 d in Verbindung mit 115 e Absatz 1 und 2, wonach er es doch kann, für gewisse dort genannte Grundgesetzbestimmungen, will ich nur kurz hinweisen. Das hat auch die amtliche Begründung schon gemerkt.

Artikel 115 f sieht vor, daß die Bundesregierung im Zustand äußerer Gefahr, soweit es zu deren Abwehr erforderlich ist, außer dem Bundesgrenzschutz und den Polizeikräften der Länder, soweit diese nicht ausreichen, auch die Streitkräfte als Polizeikräfte einsetzen kann. Die amtliche Begründung dazu sagt, „daß die Bundesregierung, wenn sie den Einsatz von Polizei- und Streitkräften regeln kann, auch ohne eine ausdrückliche Verfassungsbestimmung das Recht hat, diese Kräfte einer von ihr auszuwählenden einheitlichen Führung zu unterstellen“. Hält man diese Rechtsauffassung mit der vorgesehenen neuen Regelung von Artikel 91 zusammen, die oben besprochen wurde, und die sich auf den inneren Notstand bezieht, so sieht man, daß demnach die Bundesregierung, weil sie auch im inneren Notstand den Einsatz von Polizei- und Streitkräften regeln kann, auch im Fall des inneren Notstands einen Befehlshaber dieser Kräfte bestimmen kann. Das war im Regierungsentwurf der 4. Wahlperiode ausdrücklich vorgesehen, wurde von der SPD entschieden abgelehnt, steht jetzt nicht mehr im Regierungsentwurf und gilt trotzdem noch, wie man sieht.

Artikel 115 g bezieht sich auf das Bundesverfassungsgericht und entspricht wohl vollständig den Vorschlägen dieses Gerichtes.

Artikel 115 h enthält in Absatz 2 die Möglichkeit, daß der Gemeinsame Ausschuß, wenn der Bundestag funktionsunfähig ist, einen neuen Bundeskanzler wählen kann. Dieser würde dann auch nach Beendigung des Zustandes der äußeren Gefahr Kanzler bleiben bis zum Ablauf der Tätigkeitszeit des Bundestages, die übrigens nicht befriedigend geregelt ist. Ein Beispiel: Endet die normale Wahlperiode einen Monat vor Beendigung des Zustandes der äußeren Gefahr, so bleibt der Bundestag noch sechs Monate nach dem Ende des Zustandes äußerer Gefahr tätig. Endet die normale Wahlperiode aber etwa drei Monate nach dem Ende des Zustandes der äußeren Gefahr, so muß sofort ein neuer

Bundestag gewählt werden. Die Überleitungszeit in den normalen Zustand ist also dann ungerechtfertigt kürzer als im ersten Fall. Daraus kann sich die unerwünschte Folge ergeben, den Zustand äußerer Gefahr länger währen zu lassen als notwendig. Aber vor allem hat auch hier bei der Kanzlerwahl der Gemeinsame Ausschuß Rechte wie ein Überparlament, er nötigt dem Bundestag „seinen“ Bundeskanzler auf.

Artikel 115 i behandelt den Fall der „Insellage“, daß die Verbindung zwischen der Bundesregierung und den Behörden der Länder unterbrochen ist. Dann können die Länderbehörden in gewissem Umfang selbständig handeln. Weisungsbefugnisse gegenüber der Bundeswehr stehen ihnen aber nicht zu. Die amtliche Begründung sagt dazu, daß dann, wenn „sich der militärische Befehlshaber dazu bereit und in der Lage erklärt“, Streitkräfte auch „von den Landesregierungen als Polizeikräfte eingesetzt werden dürfen“. Der militärische Befehlshaber kann sich also in der Insellage weigern, Streitkräfte als Polizeikräfte einzusetzen. Das dürfte er gegenüber der Bundesregierung natürlich nicht, aber gegenüber der Landesregierung, die doch im Fall der Insellage die Bundesregierung vertreten muß, soll ihm das erlaubt sein, merkwürdigerweise.

In Artikel 115 k steht in Absatz 1, daß Gesetze, die der Gemeinsame Ausschuß während des Zustandes äußerer Gefahr erläßt, entgegenstehendes Recht aus der Zeit vor dem Eintritt des Zustandes äußerer Gefahr für die Dauer ihrer Geltung außer Anwendung setzen, soweit solche Gesetze nicht ausdrücklich bestimmen, daß es außer Kraft gesetzt wird. Das bedeutet doch wohl, daß der Gemeinsame Ausschuß, wenn er es ausdrücklich so bestimmt, Friedensrecht in der Weise außer Kraft setzen kann, daß er durch seine Gesetze sogar neue rechtspolitisch wirksame Entwicklungen in Gang setzen kann. Wenn der Zustand äußerer Gefahr längere Zeit andauert, kann durch das Erlassen solch neuer rechtspolitisch wirksamer Gesetze eine neue Rechtspolitik eingeleitet worden sein, so daß der Bundestag, wenn er wieder tätig wird, eine Entwicklung vorfindet, die er nur unter Schwierigkeiten rückgängig machen kann. Absatz 2 desselben Artikels sagt zwar, daß Gesetze des Gemeinsamen Ausschusses und zugehörige Rechtsverordnungen spätestens sechs Monate nach Beendigung des Zustandes äußerer Gefahr außer Kraft treten, aber *außer Kraft gesetzte* Friedensgesetze treten dadurch nicht von selbst wieder in Kraft. Das würde nur für Gesetze der Fall sein, welche der Gemeinsame Ausschuß nicht außer Kraft, sondern außer Anwendung gesetzt hat. Außer Kraft gesetzte Gesetze müßte der Bundestag erst ausdrücklich wieder in Kraft setzen.

Daran ändert auch Artikel 115 l nichts, dessen erster Absatz bestimmt, daß der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrats jederzeit Gesetze des Gemeinsamen Ausschusses und sonstige zur Abwehr der Gefahr getroffene Maßnahmen des Gemeinsamen Ausschusses oder der Bundesregierung aufheben kann. Der Bundestag kann mit Zustimmung des Bundesrates jederzeit den Zustand äußerer Gefahr für beendet erklären. Der Bundesrat kann verlangen, daß der Bundestag hierüber beschließt. Der Zustand äußerer Gefahr ist unverzüglich für beendet zu erklären, wenn die Voraussetzungen für seine Feststellung nicht mehr gegeben sind. Das ist gut und richtig. Aber zum Schluß kommt noch einmal eine höchst bedenkliche Bestimmung: „Artikel 143 wird aufgehoben.“ Er lautet in der bisher geltenden Fassung: „Die Voraussetzungen, unter denen es zulässig ist, die Streitkräfte im Falle eines inneren Notstandes in Anspruch zu nehmen, können nur durch ein Gesetz geregelt werden, das die Erfordernisse des Artikels 79 erfüllt.“ Und dieser Artikel 79 verbietet u. a. Änderungen des Grundgesetzes, durch welche der in Artikel 1 festgelegte Grundsatz der Bindung von Gesetzgebung, vollziehender Gewalt und Rechtsprechung an die Grundrechte berührt wird.

Vergleicht man mit dieser jetzt noch geltenden oder vorgeschriebenen Regelung für den Einsatz der Streitkräfte das, was im neuen Artikel 91 stehen soll, so sieht man: das Grundrecht der Freizügigkeit soll jetzt eingeschränkt werden können, und die Bundes-

K A R L B E C H E R T

regierung soll das Recht haben, politische Streiks auch mit Hilfe von Streitkräften zu bekämpfen. Das habe ich schon bei Artikel 91 erläutert.

Und nur warte ich auf die Widerlegung, auf die sachliche Widerlegung meiner Kritik des Regierungsentwurfs zum Notstandsverfassungsgesetz. Es wäre noch Wichtiges über die innen- und vor allem außenpolitischen *Folgen* zu sagen, die sich aus einer Verabschiedung des Gesetzentwurfes voraussichtlich ergeben werden. Aber das ist etwas, worüber man erbittert streiten kann, weil sich da nichts beweisen läßt. Denn erst die wirklich eintretenden Ereignisse entscheiden über die Richtigkeit einer solchen Voraussage.

(Abgeschlossen am 19. 6. 1967)