

Gewerkschaftliche Monatshefte

Herausgegeben vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes

ACHTZEHNTE JAHR
SEPTEMBER 1967

9

Zum Entwurf einer Notstandsverfassung

Entschließung des Bundesausschusses des Deutschen Gewerkschaftsbundes vom 5. Juli 1967

I

Der 7. Ordentliche Bundeskongreß des DGB hat jede Notstandsgesetzgebung abgelehnt, welche die demokratischen Grundrechte einschränkt und besonders das Versammlungs-, Koalitions- und Streikrecht der Arbeitnehmer und ihrer gewerkschaftlichen Organisationen bedroht. Er bekräftigt die Entschlossenheit der Gewerkschaften, die Grundrechte und die Prinzipien des Grundgesetzes gegen jeden Angriff zu verteidigen.

Diese Entscheidung des obersten Organs des Deutschen Gewerkschaftsbundes gilt nach wie vor uneingeschränkt.

II

1. Im neuen Entwurf für ein verfassungsänderndes Notstandsgesetz werden zwar einige Bedenken des DGB berücksichtigt, was für die ursprünglich vorgesehene Einschränkung der Pressefreiheit, der Versammlungsfreiheit und der allgemeinen Vereinigungsfreiheit gilt. Außerdem verzichtet der Entwurf auf ein gesetzesvertretendes Notverordnungsrecht der Bundesregierung. Nach wie vor sieht der Entwurf aber erhebliche Grundrechtseinschränkungen und weitreichende Eingriffe in unantastbare Prinzipien und in die Struktur unserer Verfassung vor.

2. Auch die bereits verkündeten einfachen Notstandsgesetze schränken in verfassungswidriger Weise Grundrechte ein und enthalten mit dem Grundgesetz nicht zu vereinbarende Verordnungsermächtigungen der Exekutive. Der DGB fordert daher, daß im Zusammenhang mit der Beratung der Notstandsverfassung die einfachen Notstandsgesetze und die von ihnen vorgesehenen Eingriffsmöglichkeiten, insbesondere in das Koalitions- und Streikrecht sowie das Grundrecht der Freiheit der Berufswahl und der Freiheit von Arbeitszwang, aufgehoben werden.

III

1. Durch die neue Bestimmung des Art. 12 Abs. 2 Satz 2 des Koalitionsentwurfs wird für alle Wehrpflichtigen eine Pflicht zu zivilen Arbeits- und Dienstleistungen außerhalb des Wehrdienstes in den Bereichen der öffentlichen Verwaltung, der Streitkräfte sowie

der Versorgung der Zivilbevölkerung und der Streitkräfte und darüber hinaus eine Pflicht zu Dienstleistungen jeder Art (zivile und nichtzivile) im Bundesgrenzschutz begründet. Diese Dienste können bereits in Friedenszeiten und ohne besondere Feststellung eines ordentlichen Gesetzgebungsorgans schon dann in Anspruch genommen werden, wenn für Zwecke der Verteidigung ein einfaches Gesetz oder auf Grund eines einfachen Gesetzes eine Verordnung dies bestimmt. Die bereits erlassenen sog. einfachen Notstandsgesetze (insbesondere das Zivilschutzkorpsgesetz, das Selbstschutzgesetz und die Sicherstellungsgesetze), die in Friedenszeiten Bereitschaftsdienst, Einsatz und Heranziehung zu Diensten, Leistungen und Übungen vorsehen, würden dies ermöglichen. Das bisher zurückgestellte Notdienstgesetz würde zusammen mit einem Ausführungsgesetz zur Beschränkung oder zum Verbot des Arbeitsplatzwechsels den Kreis der Vorschriften schließen, deren inhaltliche Abstimmung, planvolles Ineinandergreifen und zentrales Delegations- und Ermächtigungssystem bereits in Normalzeiten zu einer nicht abzusehenden allgemeinen militärischen Inpflichtnahme nahezu des gesamten Volkes führen würde. Die Möglichkeiten einer derart weitgehenden Erfassung des größten Teils unseres Volkes zu Arbeitsdienst und anderen Formen der Dienstleistung läßt sich vor allem deshalb nicht ausschließen, weil die für die Anwendung der Verfassungsänderung und der bereits bestehenden und noch zu erwartenden einfachen Notstandsgesetze maßgebenden gesetzlichen Begriffe zu unbestimmt sind und ihre Konkretisierung als Ermessensbegriffe im Grunde erst durch politische Macht- und Wertentscheidung erhalten.

2. Nach Art. 12 Abs. 3 des Koalitionsentwurfs kann „für Zwecke der Verteidigung“ im Bereich der öffentlichen Verwaltung, der Streitkräfte und der Versorgung der Zivilbevölkerung und der Streitkräfte die Freiheit, die Ausübung eines Berufs oder Arbeitsplatzes aufzugeben, eingeschränkt (oder verboten) werden, wenn die Bundesregierung mit Zustimmung des Gemeinsamen Ausschusses feststellt, daß dies zur Herstellung der erhöhten Verteidigungsbereitschaft oder zum Schutz der Zivilbevölkerung unerlässlich ist. Auch diese Verpflichtung, ohne Rücksicht auf arbeits- oder dienstrechtliche Vertragsgrundlagen im Beruf oder am bisherigen Arbeitsplatz in jedem Falle zu verbleiben (Veränderungssperre) kann, wie die Arbeitsdienstpflcht nach Art. 12 Abs. 2 des Koalitionsentwurfs, bereits in normalen Zeiten begründet werden. Diese Verpflichtung trifft nicht nur Wehrpflichtige, sondern Personen jeden Alters, also auch Frauen und Jugendliche. Durch eine derartige — nach dem Koalitionsentwurf und den darauf abgestimmten, bereits verkündeten Notstandsgesetzen mögliche — Praxis könnte eine zentralistische und nahezu totale Erfassung und Verplanung des Arbeitskräftepotentials des Volkes bereits in Friedenszeiten ohne weiteres erfolgen. Der weite Ermessensspielraum, der damit Trägern der Exekutive bei der Anwendung der Notstandsgesetze gewährt wird, trägt notwendigerweise die begründete Gefahr mißbräuchlicher Vollziehung und nicht verfassungskonformer Anwendung in sich.

3. Die in Artikel 12 für alle Wehrpflichtigen vorgesehene allgemeine Arbeitsverpflichtung zu zivilen Dienstleistungen in Friedenszeiten und die Beeinträchtigung der Freiheit eines jeden, Beruf und Arbeitsplatz zu wechseln oder aufzugeben, verletzen bei Berücksichtigung der bereits bestehenden Eingriffsmöglichkeiten auf Grund der einfachen Notstandsgesetze das Grundrecht aus Artikel 12 in einem Maße, daß dessen Wesensgehalt verfassungswidrig angetastet wird. Diese im Ergebnis allgemeine Dienstverpflichtung nahezu des ganzen Volkes ist für die Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften unannehmbar.

4. Das Koalitions- und Streikrecht der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften wird im Entwurf nicht garantiert. Der Entwurf stellt in Artikel 91 Abs. 4 nur klar, daß Arbeitskämpfe von Vereinigungen im Sinne des Artikel 9 Abs. 3 GG nicht die Folgen auslösen, die Artikel 91 Abs. 1—3 des Entwurfs (Einsatz von Polizeikräften, des Bundesgrenzschutzes oder gar der bewaffneten Streitkräfte) vorsehen. Diese Regelung ist wegen

der vielfältigen Möglichkeiten unmittelbarer oder mittelbarer Eingriffe und Beschränkungen des Koalitions- und Streikrechts in den bereits verkündeten einfachen Notstandsgesetzen und der Möglichkeiten, Dienstverpflichtungen und Arbeitsplatzwechselverbote auszusprechen, völlig unzureichend. Es finden vielmehr die gesamten Vorschriften des bisherigen und künftigen Notstandsrechts auf Arbeitskämpfe der Arbeitnehmer und der Gewerkschaften Anwendung. Da auch nach der deutschen höchstrichterlichen Rechtsprechung die Rechtmäßigkeit von Arbeitskämpfen sich nach den wandelbaren Maßstäben der sogenannten „Sozialadäquanz“, also im Grunde nach Richterrecht, richtet, kann nicht ausgeschlossen werden, daß in Zukunft jeder Arbeitskampf in einer Notstandssituation von den Gerichten als rechtswidrig qualifiziert wird.

IV

1. Der Entwurf enthält eine Reihe weitgehender Einschränkungen sonstiger Grundrechte. In Friedenszeiten kann das Grundrecht der Freizügigkeit sowie das Recht auf Wahrung des Briefgeheimnisses sowie des Post- und Fernmeldegeheimnisses zusätzlich eingeschränkt werden. Außerdem sind Beschränkungen des Rechts auf Enteignungsschädigung und der Unverletzlichkeit der Person bei Freiheitsentziehung vorgesehen. Bei der vorgesehenen Einschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses soll der Betroffene von dem Eingriff der öffentlichen Hand nicht unterrichtet werden. Auch ist ihm die Anrufung des gesetzlichen, unabhängigen Richters versagt. Diese Regelung widerspricht elementaren rechtsstaatlichen Grundsätzen und verletzt zudem Art. 13 der Konvention des Europarates zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Alle diese zusätzlichen Grundrechtseinschränkungen sind von der Sache her nicht geboten und nur Ausfluß eines Gesetzesperfektionismus. Der DGB hat mehrfach darauf hingewiesen, daß das geltende Recht zur angemessenen Regelung derartiger Sachverhalte völlig ausreicht.

2. Die Entwurfsregelung ermöglicht, daß Notstandsgesetze normales Friedensrecht außer Kraft setzen. Das ist mit dem Grundsatz der Rechtskontinuität unvereinbar, da mit der Außerkraftsetzung des normalen Rechts dieses zu bestehen aufhört und nach Aufhebung des Notstandsgesetzes das aufgehobene Recht nicht ohne weiteres wieder auflebt. Es bleibt vielmehr eine Rechtslücke bestehen, die beträchtliche Rechtsunsicherheit und Rechtsnachteile für die Betroffenen mit sich bringen kann.

V

1. Ein Kernstück des Entwurfs ist die Konstruktion des sogenannten Gemeinsamen Ausschusses. Er ist nach der Art seiner Zusammensetzung weder ein Ersatz für den Bundestag noch eine repräsentative Ländervertretung, vielmehr ein mit den Grundsätzen und der Struktur unserer Verfassung nicht zu vereinbarendes Geheimgremium einzelner Personen außerhalb demokratischer Publizität. Die Funktionen des Gemeinsamen Ausschusses in Friedenszeiten schmälern die verfassungsmäßigen Funktionen des ordentlichen Gesetzgebers und greifen damit in die Struktur unserer Verfassung entscheidend ein. Nach unserer Verfassung geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. Sie wird in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt (Art. 20 Abs. 2 GG). Die Länder haben bei der Gesetzgebung grundsätzlich mitzuwirken (Art. 79 Abs. 3 GG). Zusammensetzung und Funktionen des Gemeinsamen Ausschusses verstoßen gegen diesen verfassungskräftigen Grundsatz. Da die Bundesratsmitglieder, die dem Gemeinsamen Ausschuss angehören, an Weisungen der Länder nicht gebunden sind, wirken die Länder bei der Gesetzgebung des Gemeinsamen Ausschusses nicht mit. Dies verstößt gegen den unabänderbaren Grundsatz des Art. 79 Abs. 3 GG.

2. Der sogenannte Zustand der Äußeren Gefahr, in welchem der Gemeinsame Ausschuß eine Fülle von zusätzlichen Zuständigkeiten erhält, ist nach dem Entwurf vom Normalzustand dadurch nicht klar unterschieden, daß er sowohl den bisher vom Grundgesetz zutreffend verwendeten Verteidigungsfall als auch den sogenannten Fall der Spannungszeit umfaßt. Dies kann zur Folge haben, daß die Gefahr mißbräuchlicher Inanspruchnahme der im Entwurf vorgesehenen weitgehenden Sondervollmachten des Gemeinsamen Ausschusses besteht. Erschwerend tritt hinzu, daß die objektiven Voraussetzungen für die Feststellung des Ausnahmezustandes gerichtlich nicht überprüfbar sind. Eine parlamentarische, demokratische Opposition wird nach der Zusammensetzung und der Struktur des Gemeinsamen Ausschusses kaum noch eine ernst zu nehmende Lebensmöglichkeit haben.

VI

Der DGB wendet sich nachdrücklich gegen die Wiederaufnahme der Regelung des sogenannten inneren Notstandes in den Entwurf. Eine zusätzliche gesetzliche Regelung des sogenannten inneren Notstandes ist nicht erforderlich, da das geltende Recht ausreichende Mittel und Maßnahmen an die Hand gibt.

Über die Regelung des sogenannten inneren Notstandes in Art. 91 des Grundgesetzes hinaus ermöglicht der Entwurf zusätzlich den Einsatz des Bundesgrenzschutzes, anderer Kräfte und Einrichtungen der Länder sowie den Einsatz der Streitkräfte als Polizeikräfte. Der Einsatz militärischer Streitkräfte als Polizeikräfte ist zur Behebung der in Art. 91 des Entwurfs beschriebenen inneren Notstandslagen nicht erforderlich. Er verletzt den Verfassungssatz der Verhältnismäßigkeit des Einsatzes zweckerreichender Mittel und den Grundsatz der geringstmöglichen Belastung der Betroffenen. Der Entwurf eröffnet damit ohne zulängliche Sachgründe die Möglichkeit militärischer Aktionen zu innenpolitischen Zwecken. Ein militärischer Einsatz der Streitkräfte zur Meisterung von Naturkatastrophen und Unglücksfällen erscheint unnötig. Gegen einen bewaffneten Aufstand im Inneren, der von Militärkräften ausgeht, kann schon nach geltendem Wehrrecht wirksam vorgegangen werden. Die Möglichkeit eines bewaffneten Aufstandes der Zivilbevölkerung ist nach Lage der Dinge rein theoretisch.

VII

In Notzeiten wie in ruhigen Zeiten müssen die Grundwertvorstellungen, von denen unsere Verfassung ausgeht und auf denen sie beruht, dieselben bleiben, wenn sich die Verfassung nicht selbst in Frage stellen will. Die mit der Notstandsverfassung geplanten erheblichen Grundrechtseinschränkungen und weitreichenden Eingriffe in die Verfassungsstruktur widersprechen den Grundwertvorstellungen unserer Verfassung. Deshalb muß der Deutsche Gewerkschaftsbund die geplante Grundgesetzänderung ablehnen.

Später war es zu spät. Man darf nicht warten, bis der Freiheitskampf Landesverrat genannt wird. Man darf nicht warten, bis aus dem Schneeball eine Lawine geworden ist. Man muß den rollenden Schneeball zertreten. Die Lawine hält keiner mehr auf. Sie ruht erst, wenn sie alles unter sich begraben hat.

Erich Kästner