

ERICH RÜTTEL

## Notstandsregeln — Rettung oder Ende der Demokratie ?

*Politische Abstinenz — ein falsches Bürgerideal*

Der moderne demokratische Staat ist gekennzeichnet durch verschiedene offenbar unabänderliche Tatsachen, nämlich durch die Existenz einer Massengesellschaft mit ständig steigender Menschenzahl, die dem Hang zur Vermassung unterliegt, und das sich daraus ergebende Massendenken und Massenhandeln. Das hat zwangsläufig ein Zurücktreten der Individualität der Staatsbürger, verbunden mit den üblichen Gefahren von Massenerscheinungen, zur Folge. In autoritären Staaten kann diesen Tatsachen durch autoritäre Maßnahmen begegnet werden, die Konflikt- und Gefahrensituationen für den Staat vermeiden. In Staaten mit demokratischer Staatsform begründen Massenerscheinungen jedoch oft einen Widerspruch zwischen dem zur Demokratie gehörenden Anspruch auf Individualität und Maßnahmen des Staates gegenüber Massenproblemen. Die Wirkung der Massenmedien verstärkt diesen Widerspruch noch, indem solche Massenmedien — wirtschaftlich beeinflussbar — lenkend die Individualität immer stärker beeinträchtigen.

Zur demokratischen Staatsform gehören unverzichtbar als staatsbürgerliche Eigenschaften politische Reife und Eigenverantwortlichkeit. Ein demokratischer Staat, der bei seinen Staatsbürgern solche Eigenschaften nicht vorfindet oder sie nicht fördert, wird seine demokratischen Grundideen früher oder später aufzugeben gezwungen sein. In den westlichen Demokratien versteht man unter Eigenverantwortlichkeit und Freiheit des Staatsbürgers leider zunehmend nicht so sehr deren Anwendung auf den allgemein- oder staatspolitischen, sondern vielmehr auf den wirtschaftlichen Bereich. Vielfach hat bei uns das wirtschaftspolitische das allgemeinpolitische Interesse verdrängt. Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß der Staatsbürger von heute den Erfolg oder Mißerfolg der Staatspolitik fast ausschließlich am Erfolg der Wirtschaft mißt. Schwierigkeiten in der Wirtschaftspolitik, wie sie in jüngster Zeit auftreten, machen manchen Staatsbürger überhaupt erst darauf aufmerksam, daß er sich in der Demokratie um Politik zu kümmern hat. So hat die Wirtschaftsentwicklung die materiellen Probleme unseres politischen Lebens in

den letzten Jahren in den Vordergrund geschoben. Solange es uns gut ging und „alles klappte“, empfand der Staatsbürger Zufriedenheit mit diesem Staat und dem demokratischen Regierungssystem. Dies konnte nicht treffender zum Ausdruck kommen als in der Entwicklung zum Drei- bzw. Zweiparteiensystem. Eine Opposition mit wirklichen Alternativen hielten viele im Zeichen wachsenden Wohlstandes und des politischen Befriedigtseins offenbar gar nicht mehr für notwendig. Opposition im Sinne positiver verantwortungsbewußter Kritik wurde jahrelang mit Staatsverdrossenheit verwechselt. Daß die Große Koalition im vergangenen Jahr verwirklicht wurde, war doch überhaupt nur möglich, weil es eben nicht mehr „klappte“. Erfahrungsgemäß sucht in solchen Situationen auch der politisch inaktive Bürger niemals bei sich die Mitschuld, die durch seine politische Abstinenz begründet wird, sondern nur beim Staat.

Die Existenz des unpolitischen Bürgers darf aber von der Demokratie nicht als ihr Schicksal, sondern muß als ihre Aufgabe aufgefaßt werden. Aber wir müssen uns auch eingestehen, daß gerade dieser unpolitische Bürger das gewünschte Produkt der Arbeit mancher Politiker ist, denn dieser Bürger ist manipulierbar, weil er politisch abstinent ist. Vielen Politikern, die jetzt nach Notstandsregelungen rufen, weil sie Angst haben vor der Masse dieser von ihnen erzogenen unpolitischen Bürger, war eben dieser Typ des Bürgers gerade recht, der frei sein wollte von aller politischen Verantwortung und die Politik „denen da oben“ überließ. Freiheit wird eben allzuoft nur von wirtschaftlicher Sicherheit abhängig gemacht und wirtschaftliche Sicherheit mit Freiheit verwechselt.

Freiheit ist in der Demokratie aber mehr als nur wirtschaftliche Sicherheit. Sie ist ein Wagnis, wie schließlich die Demokratie selbst. Auch, ja gerade die Staatsform der Demokratie ist nicht ohne Risiko. Aber dieses Risiko ist der Preis der Freiheit, den die Menschen in einer Demokratie zahlen müssen. Nur Vernunft, die das politische Denken und Handeln aller Staatsbürger bestimmen muß, kann dieses Risiko verringern. Alle verantwortlichen Staatsbürger, und nicht die Regierenden allein, müssen lernen, dieses Risiko zu tragen und zu verantworten. In einer Demokratie darf die Sicherung der Freiheit niemals in die Hand der Regierenden allein gelegt werden, sondern alle Staatsbürger müssen fähig gemacht werden, den Wert der Freiheit zu erkennen und die Demokratie zu verteidigen. Wenn die Regierenden unseres Volkes unserer Verfassung Notstandsmöglichkeiten eröffnen, dann ist dies in Wahrheit nur das Eingeständnis, den Bürgern den Wert der demokratischen Freiheit nicht deutlich gemacht zu haben; es ist die Angst der Regierenden vor der Unberechenbarkeit der von ihnen selbst geschaffenen unpolitischen Masse.

In der Tat hat es unser Staat den Staatsbürgern in der Vergangenheit insofern leicht gemacht, als er durch eine Flut von Gesetzen alles zu regeln versuchte. Im Vergleich zur englischen Demokratie gleicht unser Staat heute eher einem Polizeistaat als einem demokratisch regierten Staatswesen. Der Bürger hat sich vielfach selbst zum befohlenen Untertan degradiert. Er findet es gar nicht einmal beschämend, Notstandsregelungen zugemutet zu bekommen, die er eigentlich aus staatsbürgerlicher Selbstachtung ablehnen müßte, wenn er mit politischem Sachverstand handeln und entscheiden würde.

#### *Wird der Notstand ultima ratio der Politik?*

Es ist auch nicht abzusehen, wie der Durchschnittsbürger unseres Staates bei noch stärkeren wirtschaftlichen Rezessionen reagieren wird. Man kann sich nur ungefähre Vorstellungen davon machen, wenn man sich daran erinnert, daß Herr *Rehwinkel* als Präsident einer einflußreichen Lobbygruppe, nämlich des Deutschen Bauernverbandes, jetzt schon radikalen Parteien das Wort redete, obwohl ihm keine unzumutbaren Opfer abverlangt wurden. Auch manche Unternehmerkreise sehen in Notstandsmaßnahmen die offen-

bar einzige Möglichkeit, verantwortlichen Gesprächen mit ihren Tarifpartnern auszuweichen.

Um Notstandsmaßnahmen begründen zu können, bedarf es offenbar gar nicht einmal so ernster Hintergründe. Es genügt schon ein zweifelhafter Staatsbesuch ausländischer Monarchen, um härteste Notstandsmaßnahmen zu befehlen und zu rechtfertigen, wenn ein gewünschter oder befohlener Jubel sich wider Erwarten in Antidemonstrationen verwandelt. In solchen Situationen, wie jüngst beim Schahbesuch, greift der Staat zu Polizeistaatspraktiken, anstatt die Konsequenzen seiner politischen Maßnahmen vorher zu überlegen und sein politisches Handeln darauf abzustellen.

Die Notstandsregelungen werden eine mehr als hundertjährige Entwicklung vom Polizeistaat zum demokratischen Staat, die mit der Burschenschaftsbewegung und der Frankfurter Paulskirchenversammlung begonnen hat, wieder rückgängig machen und nehmen denen die Hoffnung, die auf die Eigenverantwortlichkeit und die politische Reife der Menschen gehofft haben. Notstandsvollmachten, mögen sie auch juristisch abgesichert sein, schaffen staatliche Machtzentren, und zwar so große, wie sie in absoluten Monarchien nie bestanden haben, in denen die Macht im übrigen in der Person des Monarchen erkennbar war. Heute ist diese Macht in der verfeinerten und unübersehbaren Staatstechnik nicht erkennbar, sondern weitgehend anonym. Damit wird die Bedeutung der Gewaltenteilung als unverzichtbarer Bestandteil eines demokratischen Rechtsstaates in Deutschland wiederum mißachtet. Niemand weiß heute, ob überhaupt die vorgesehenen legalen Staatsorgane die ihnen im Notstand zugeordnete Macht ausüben können oder ob sich dann nicht Personen oder Gruppen ihrer „bemächtigen“ können, die heute noch nicht erkennbar sind. In einem solchen Falle würde es dann schließlich keine Rolle mehr spielen, ob Macht im Namen der Demokratie, also des Volkes, einer Klasse, einer Person oder einer Idee ausgeübt wird, da sie nicht mehr kontrollierbar oder abschaffbar ist..

Man muß sich schließlich fragen, ob durch Notstandsregelungen das sogenannte "Wirtschaftswunder gesichert werden soll, das ja nach den Schöpfern und Theoretikern der freien Wirtschaft keine Sicherung braucht, weil freie Marktwirtschaft angeblich „von selbst funktionieren“ soll. Oder soll nur noch eine Scheindemokratie erhalten werden, die in Notstandszeiten eben auf Zwang beruht? Sollen schließlich die Regierenden gesichert werden, die doch gerade nach den Prinzipien einer Parlamentarischen Demokratie jederzeit abgelöst werden können? Je stärker jedenfalls verfassungsrechtliche und gesetzliche Reglements in unser Leben eingreifen, um so mehr entfernen wir uns von den Prinzipien der Demokratie. Wir stehen demnach vor der Entscheidung, ob wir auch und gerade in der Demokratie ein gewisses Risiko an Unsicherheit tragen oder ob wir diese Demokratie nicht nur innerlich, sondern sogar in ihren geschriebenen Verfassungsnormen aushöhlen wollen. Dieses Dilemma zu lösen, kann nicht juristischen Überlegungen vorbehalten sein, wie es fälschlicherweise geschieht, sondern bedarf einer innen- und außenpolitischen Antwort.

#### *Politische Erkenntnisse statt politischer Illusionen*

Innenpolitisch müssen die Politiker dem Volke sagen, was ist, und nicht, was gern sein sollte. Grundvoraussetzung demokratischen Vertrauens ist die Wahrheit und keine Gefälligkeitsdemokratie, die nach dem Gießkannenprinzip alle beglückt, die es fordern. Für Glück und Unglück im demokratischen Staat haften alle Staatsbürger gleichermaßen gesamtschuldnerisch. Unsere politischen Parteien waren in der Vergangenheit in dieser Beziehung nicht ehrlich genug. Sie müssen sich den Vorwurf machen lassen, die Demokratie nicht immer redlich verwaltet, sondern in ihr oft nur eine Technik der Macht mit jeweils alle vier Jahre wiederholtem Plebiszit gesehen zu haben, bei dem man mit ungeheurem

Aufwand an Parolen den Bürgern vieles versprach, was nicht zu erfüllen war. Mit dem Volke in einem demokratischen Staat muß man zeitig alle politischen Probleme diskutieren; und es ist eines demokratischen Staates unwürdig, an Stelle der Diskussion die Parole und an Stelle der politischen Erkenntnis die Illusion zu setzen.

Außenpolitisch brauchen wir statt Notstandsgesetzen ein glaubhaftes Engagement zum Frieden. Dieses Engagement ist solange nicht glaubwürdig, wie eine unausweichliche Abhängigkeit zwischen Rüstungspolitik und Wirtschaftspolitik besteht und bewußt hergestellt oder geduldet wird. Die Diskussion um den Atomsperrvertrag, die in der Bundesrepublik nicht nur aus berechtigter nationaler Sorge geführt wurde, hat unsere letzten erfreulichen Entspannungsbemühungen nicht glaubhaft gemacht, und das Streben einflußreicher politischer und militärischer Kreise nach Verfügungsgewalt über Atomwaffen diskreditiert unseren Friedenswillen im Ausland am meisten. Diese grundlegenden politischen Fehler zusammen mit der Weigerung, die Grenzfrage endlich zu enttabuisieren, machen uns in der Welt verständlicherweise verdächtig. Gewaltverzichtserklärungen zusammen mit einer von der Rüstung abhängigen Wirtschaftspolitik, mit Ablehnung des Atomsperrvertrages und Forderung nach Verfügungsgewalt über Atomwaffen sind unglaubwürdig, vor allem deshalb, weil wir doch wissen, daß — falls nicht ein politisches Wunder geschieht — an Grenzrevisionen nicht zu denken ist. Es wirkt im Gegenteil verdächtig, wenn wir unter diesen politischen Umständen Gewaltverzicht anbieten, obwohl wir wissen, daß eine Grenzrevision in einem Friedensvertrag nicht zu erreichen sein wird. Es geht heute nicht mehr darum, Territorien vom ehemaligen Deutschen Reich zu retten, sondern es kommt in Wahrheit darauf an, die Stabilität des demokratischen Systems zu sichern. Unter dem Damoklesschwert von Notstandsformeln ist in Wirklichkeit viel mehr in Gefahr als die Grenzen von 1937 oder die Wiedervereinigung.

Eine solche grundlegend neue politische Einstellung wäre kein Verrat an der bisherigen Politik, sondern sie wäre eine Neuorientierung der Politik und Anpassung an die jetzigen politischen Gegebenheiten, die wir schließlich selbst mitgestaltet haben. Politik von heute kann doch nicht deshalb richtig sein, weil man Politik von gestern rechtshaberisch fortsetzt und so tut, als habe sich nichts geändert, sondern man muß sie, das ist das Wesen politischer Strategie, täglich auf neue Ansatzpunkte und Wege überprüfen und alte unbrauchbar gewordene Rezepte verwerfen. Wir müssen erkennen, daß unsere Politik in der Welt nicht so gesehen wird, wie wir es gern möchten, sondern wir müssen uns darauf einstellen, auch die politischen Überzeugungen anderer Völker über unsere Politik richtig einzuschätzen und politisch zu verwerthen. Notstandsregelungen, wie sie vorgesehen sind, machen uns — auch im befreundeten Ausland — nicht glaubwürdig, sondern verdächtigen uns und werden unweigerlich entsprechende politische Reaktionen im Ausland zur Folge haben. Die Nachkriegsentwicklung hat bewiesen, daß die Reaktionen des Auslandes auf unsere großen politischen Entscheidungen vor allem unsere außenpolitische Position nicht verbesserten, sondern nur erschwerten.

Diese politischen Grundfragen sind in der bisherigen Notstandsdiskussion leider viel zu sehr von juristischen und verfassungsrechtlichen Überlegungen verdeckt worden. Es gilt nach wie vor der Ausspruch „Verfassungsfragen sind Machtfragen“. Gesetzgeber und Staatsjuristen können nur Rechtsmaßstäbe setzen und anwenden; der Bürger aber muß bereit gemacht werden, diese Rechtsmaßstäbe freiwillig und aus Einsicht zu respektieren und zu verteidigen. Respektiert er sie nicht, sind Verfassung und Gesetze nur Makulatur. Daß Normen und Geist der Verfassung in einer rechtsstaatlichen Demokratie geachtet und von jedem Staatsbürger verteidigt werden, ist Aufgabe der politischen Erziehung. Der Politiker aber hat durch seine Politik dafür zu sorgen, daß Konfliktsituationen zwischen Staat und Bürgern sowie auch zwischen den Staaten vermieden werden. Löst er diese wichtigste politische Aufgabe nicht, dann sind Notstandsregelungen und Polizeistaatsmethoden keine geeigneten Hilfen mehr zur Rettung des demokratischen Staates.