

## Die Notstandsgesetze

Autor: Ulrich Chaussy  
Redaktion: Brigitte Reimer

### ZUSPIELUNG

Gespräch mit demonstrierenden Studenten und Schülern über die ablehnende Haltung zu den Notstandsgesetzen) Parolen: "Lasst das Grundgesetz in Ruh - SPD und CDU" – "Notstand!! Notstand!"

Reporter: Etwa 500 Demonstranten, vorwiegend Studenten und Schüler hier in Dortmund – Sagen Sie, Sie demonstrieren leidenschaftlich – warum?

Demonstrant: Ja, ich demonstrier nicht leidenschaftlich, sondern ich demonstrier durchaus rational begründet, weil mir scheint, dass durch die bevorstehende Notstandsgesetzgebung der Anfang für eine erneute Diktatur in Deutschland gelegt werden soll.

Reporter: Und bei Ihnen?

Demonstrantin: Das ist bei mir genau dasselbe.

Reporter: Keine eigene Meinung dazu?

(inzwischen im Hintergrund der Slogan: "Brecht die Macht – der Manipulateure!")

Demonstrantin: Ich möchte nicht ein zweites Griechenland hier haben. Ich hab zwar den Krieg nicht miterlebt, aber ich hab' mir allerhand darüber erzählen lassen. Zweiter

Demonstrant: Ich war sehr lange bei der Bundeswehr, und ich glaube, dass ich daher sehr gut beurteilen kann, warum und wie das aussehen wird vor allem, und darum fühl ich mich verpflichtet, mich so zu verhalten.

### SPRECHER:

Ein Reporter am Rande einer Studenten- und Schülerdemonstration im Mai 1968, im nordrhein-westfälischen Dortmund. Zwischen dem Interviewer und den Demonstranten herrscht hörbar eine gewisse Anspannung. Zwei Parteien begegnen sich, die wenig Verständnis füreinander aufbringen.

### SPRECHERIN:

Anspannung und Unruhe haben fast das gesamte Land ergriffen. Überall, in mittleren wie in großen Städten der Bundesrepublik finden in den Maitagen des Jahres 1968 ähnliche Demonstrationen, Kundgebungen und Aktionen statt.

### SPRECHER:

Es ist noch nicht lange her, dass Studenten der Westberliner und anderer Universitätsstädte einige der im Grundgesetz garantierten Grundrechte entdeckt und mit Leben erfüllt haben, nämlich:

### ZITATORIN:

Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln (Grundgesetz, Artikel 8, Absatz 1).

### SPRECHERIN:

Sie haben davon in ihren Universitäten Gebrauch gemacht, sind über den Campus gezogen und bald auch auf die großen Plätze der Städte, denn:

ZITATORIN:

Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten (Grundgesetz, Artikel 5, Absatz 1).

SPRECHER:

Zuerst ging es den Studenten bei ihren Kundgebungen, Demonstrationen, Go-ins, Teach-ins und Sit-ins um den Zustand der Universität und des Bildungswesens in Deutschland. Dann rückte der Krieg in Vietnam ins Zentrum des Interesses.

SPRECHERIN:

Die Studenten ergriffen gern und eifrig die Möglichkeiten, die ihnen das Grundgesetz von 1949 bot. Vier Jahre nach dem Ende des Krieges war eine freiheitliche Verfassung geschaffen worden. Die Politiker, die sie entwarfen, hatten vor allem eines im Sinn: Aus den Erfahrungen der nationalsozialistischen Diktatur zu lernen.

SPRECHER:

Gleiche und ungeteilte Bürgerrechte sollten in der Verfassung verankert werden. Und: Die demokratische Verfassung sollte krisenfest sein. Denn Hitler hatte die demokratische Reichsverfassung der Weimarer Republik aus dem Jahr 1919 auf legalem Weg, sozusagen mit ihren eigenen Mitteln beseitigt - mit Hilfe des Notverordnungsrechtes, das ihm der Artikel 48 eben dieser Weimarer Reichsverfassung an die Hand gegeben hatte:

SPRECHERIN:

Nur einen knappen Monat nach der Wahl zum Reichskanzler ließ Hitler unter Berufung auf diesen Artikel die „Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat“ beschließen. In ihr wurden sämtliche bürgerlichen Grundrechte "bis auf weiteres", wie es hieß, außer Kraft gesetzt. Das Ende der Weimarer Demokratie war dadurch besiegelt.

SPRECHER:

Beim ersten Verfassungskonvent nach Ende des Krieges in Herrenchiemsee sahen die Mütter und Väter des Grundgesetzes noch Notstandsregelungen vor. Doch bei der Konzeption des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat setzte sich die Meinung durch, unter allen Umständen eine missbrauchbare Notstandsregelung zu vermeiden – worauf auch die Alliierten Sieger- und Besatzungsmächte drängten.

SPRECHERIN:

Nach wie vor standen große Kontingente alliierter Truppen in der Bundesrepublik. Es galten alliierte Vorbehaltsrechte. Sie waren Ausdruck eines vorsichtigen Abwartens, ob Westdeutschland tatsächlich eine stabile demokratische Entwicklung nehmen würde. Die Souveränität der Bonner Regierung war durch das Besatzungsstatut empfindlich eingeschränkt.

ZITATORIN:

Artikel III. Die Besatzungsbehörden behalten sich das Recht vor, auf Anweisung ihrer Regierungen die Ausübung der vollen Regierungsgewalt ganz oder teilweise wieder aufzunehmen, wenn sie der Ansicht sind, dass dies aus Sicherheitsgründen oder zur Aufrechterhaltung der demokratischen Regierungsform in Deutschland oder in Verfolg der internationalen Verpflichtungen ihrer Regierungen unumgänglich ist.

SPRECHERIN:

Doch dann wurde die Bundesrepublik innerhalb kürzester Zeit zum wichtigen Verbündeten der Westmächte und die Regierung von Konrad Adenauer machte ihren

Anspruch nach voller Souveränität geltend. Die Westalliierten knüpften nun an die Aufhebung des Besatzungsstatuts die Bedingung, dass die Bundesrepublik in ihr Grundgesetz Regularien für den Fall einer äußeren oder inneren Bedrohung aufnehmen solle.

SPRECHER:

Der die gesamte Entstehungsgeschichte der Notstandsgesetze prägende Makel stammt aus den Anfängen Mitte der fünfziger Jahre: Das heikle Gesetzgebungsverfahren wurde nicht durch eine Initiative des Parlamentes eingeleitet, sondern durch eine zunächst weitgehend geheimgehaltene interministerielle Gesetzesinitiative des damaligen CDU – Bundesinnenministers Gerhard Schröder.

SPRECHERIN:

Der Entwurf sah die Einfügung eines Artikels 115a über den Ausnahmezustand in das Grundgesetz vor; die Feststellung des Notstands konnte durch einfache Mehrheit des Bundestages, bei Gefahr im Verzug sogar durch den Bundeskanzler allein erfolgen; überdies durften wesentliche Grundrechte außer Kraft gesetzt werden, so das Recht auf freie Meinungsäußerung (Art. 5), auf Versammlungsfreiheit (Art. 8), Vereinigungsfreiheit (Art. 9), Freizügigkeit (Art. 11) und Berufsfreiheit (Art. 12).

SPRECHER:

Schröder begründete seinen Entwurf vor dem Bundestag mit dem provokativen Satz:

ZITATOR:

Der Notstand ist die Stunde der Exekutive.

SPRECHER:

Ein Satz, der von der SPD, insbesondere aber von den Gewerkschaften als Kampfansage aufgefasst wurde. Dabei war Schröders Gesetzentwurf völlig chancenlos, galt und gilt doch bis heute, dass Änderungen des Grundgesetzes nur mit einer Zweidrittelmehrheit im Bundestag beschlossen werden können. Diese Sperrminorität lag bei den Sozialdemokraten. Dass sie für ein Gesetz stimmen würden, das dem Parlament ermöglicht hätte, über den Notstandsfall mit einfacher – also: mit Regierungsmehrheit oder gar durch Dekret des Kanzlers zu entscheiden, war völlig illusorisch.

SPRECHERIN:

Der CSU – Mann Hermann Höcherl, ab Ende 1961 Schröders Nachfolger als Bundesinnenminister, ging das Projekt realistischer an. Er setzte darauf, die Ablehnungsfront von SPD und Gewerkschaften aufzubrechen. Von führenden sozialdemokratischen Rechtspolitikern wie Carlo Schmid und Adolf Arndt gab es seit 1955 Signale, man werde eine Notstandsgesetzgebung erwägen, wenn diese Prinzipien Beachtung fänden:

ZITATORIN:

Sicherung der Parlamentsverantwortung, Priorität der Zivilgewalt, Schutz des Streikrechts.

SPRECHER:

Höcherl legte einen neuen Entwurf vor und sorgte dafür, dass Verhandlungen mit der SPD und den Gewerkschaften aufgenommen wurden. Vor allem innerhalb der SPD wurde die Haltung zu den Notstandsgesetzen differenzierter. Die Befürworter formulierten ihre Bedingungen. Seit 1962 das erste Mal über die Bildung einer Großen Koalition verhandelt worden war, war der politische Preis bekannt: die SPD wollte an der Regierungsmacht in der damals noch „Bonner Republik“ beteiligt werden.

SPRECHERIN:

Nur: Inwieweit würde die Gestaltung der geplanten Gesetze von den neuen politischen Partnern wirklich offen verhandelt werden?

SPRECHER:

Im Mai 1966 war die Existenz von seit 1962 geheimgehaltenen sogenannten "Schubladengesetzen" definitiv bekannt geworden – geheim gestempelte Ausgaben des Bundesgesetzblattes, die bereits in den Tresoren der Länderbehörden und Verwaltungsbehörden bereit lagen, mit Ausführungsbestimmungen für die noch nicht beschlossenen Gesetze. Denn auch unter den Innenministern Höcherl und Lücke wurde die Gesetzgebung weiterhin als Verschlussache und Angelegenheit der Exekutive behandelt.

SPRECHERIN:

Im Oktober 1966 fand im atombombensicheren Bunker der Bundesregierung in der Eiffel vier Tage lang die NATO Stabsübung "Fallex 66" statt. Simuliert wurde ein Angriff der Sowjetunion auf Jugoslawien. Mit von der Partie war eine Regierungsmannschaft, in der Innenminister Lücke die Rolle von „Bundeskanzler Ueb“ spielte, dazu ein bundesdeutsches "Notparlament", zusammengestellt nach den Vorgaben der noch nicht verabschiedeten Notstandsgesetze. Von solchen Details freilich drang damals nichts nach außen – im unverbindlichen Telefoninterview, das der Notparlamentspräsident, der CDU Bundestagsabgeordnete Ernst Benda, dem Rundfunk gab:

ZUSPIELUNG

Es ist ein wenig ungewohnt alles, es ist weitaus weniger dramatisch, als es, soweit wir Nachrichten von draußen kriegen, es offenbar in manchen Zeitungen steht. Man kann es ganz gut aushalten, wenn man sich einlebt. Es gibt hier und da Kleinigkeiten, aber die halte ich für ganz unwesentlich. Die Tagungsmöglichkeiten, die technischen, werden vielleicht auch noch verbessert werden müssen. Aber im Ganzen würde ich sagen: es geht so. Es kracht manchmal hie und da in der Maschinerie, aber es geht.

SPRECHER:

Die FDP, wenig später Oppositionspartei, spottete, bei Fallex 66 sei die Große Koalition als „Bunkerkoalition“ geschmiedet worden: waren doch auch Abgeordnete der SPD mit von der Partie. Sie bekamen den Eindruck vermittelt, im Notstandsfall mitentscheiden zu können. Was den Befürwortern der Notstandsgesetze innerhalb der SPD entscheidenden Auftrieb gegeben haben soll.

SPRECHERIN:

Als es zwei Monate später, am 1. Dezember 1966, zur Großen Koalition kam, hatte sich in der Öffentlichkeit ein beträchtliches Misstrauen gegen das Projekt aufgebaut. Der frisch gewählte Kanzler der Großen Koalition, Kurt-Georg Kiesinger von der CDU ging in seiner Regierungserklärung darauf ein:

ZUSPIELUNG

In dieser Koalition, meine Damen und Herren werden keine Macht und Pfründen zwischen Partnern geteilt, keine Missstände vertuscht und die Kräfte des parlamentarischen Lebens nicht durch Absprachen hinter den Kulissen gelähmt werden, wie es mit dem Schlagwort „Proporzdemokratie“ unterstellt wird. Die Opposition wird alle parlamentarischen Möglichkeiten haben, ihre Auffassung zur Darstellung und zur Geltung zu bringen.

Kurzer Gesang: Der Pharisäer: Der Notstand

SPRECHER:

Das undurchschaubare Handeln der Bonner Politiker in Sachen Notstandsgesetze hatte schließlich auch das politische Kabarett auf den Plan gerufen. So nahm sich die "Münchner Lach- und -Schiess-Gesellschaft" kurz nach dem Bekanntwerden der

Schubladengesetze des Themas „Notstandsgesetze“ an - in ihrem Programm: "Die Pharisäer proben den Notstand!"

#### ZUSPIELUNG

"Was soll die Säule in der Bühnenmitte? Bühnenbild! Was soll die Säule?"  
 "Das ist ein Sockel, keine Säule. Er stellt den Rechtsstaat dar! Vielmehr den Sockel für den Rechtsstaat. Den Rechtsstaat haben wir erst im Entwurf."  
 "Er steht im Weg!"  
 „Nein. Macht ihn kürzer! Sägt ihn ab!“  
 "Ich halte ihn für überflüssig!"  
 "Gut. Der Sockel wird gestrichen. Und zwar rot und links plaziert. Er dient als innerer Feind."  
 "Gut. Wenn ihr meint!"  
 "Halt! Ich erhebe Einspruch! Der innere Feind steht nicht nur links."  
 "Den rechten Feind symbolisiert der Flügel..."  
 "...denn der ist braun und außerdem gestutzt"  
 "Steht recht ein Feind und links ein Feind, sind rechts und Mitte stets geeint."  
 "Und nun zum Stück. Die Situation ist klar?"  
 "Wir proben den Notstand!"  
 "Was seid ihr"?"  
 "Pharisäer"  
 "Gut, dann seid es auch. Spielt mir die Heuchelei noch selbstgerechter!"

#### SPRECHERIN:

Eine in Deutschland noch nie da gewesene breite Bewegung entstand: Vor allem Gewerkschafter, Intellektuelle und Künstler machten aus einer Angelegenheit der Parlamentarier und des Parlamentes eine öffentliche, landesweite Diskussion. Erstmals in der Geschichte der deutschen Demokratie wurden Bürgerinnen und Bürger ganz detailliert mit Fragen der Verfassungsentwicklung befasst.

#### SPRECHER:

An den Aktionen gegen die Gesetze beteiligten sich auch die Studenten. Denn nachdem am 2. Juni 1967 bei einer Demonstration gegen den iranischen Schah Reza Pahlewi in Westberlin der friedlich und unbewaffnet demonstrierende Student Benno Ohnesorg von einem Polizisten in Zivil erschossen worden war, fürchteten viele Studenten, mit den Notstandsgesetzen wollten sich die Politiker ein Instrument schaffen, um die überall aktive außerparlamentarische Opposition brechen zu können.

#### SPRECHERIN:

Im Frühjahr 1968 einigten sich CDU/CSU und SPD auf eine gemeinsame Vorlage und einen Terminplan für die Verabschiedung der Gesetze. Daraufhin rief das „Kuratorium Notstand der Demokratie“ die Gegner zum Sternmarsch nach Bonn auf. Er wurde zur bis dahin größten Demonstration in der Geschichte der Bundesrepublik. Über 60.000 Menschen versammelten sich am 11. Mai 1968 im Bonner Hofgarten. Zu ihnen sprach unter anderem der Schriftsteller Heinrich Böll.

#### ZUSPIELUNG

Als Person, auf Grund meiner Erfahrungen mit verschiedenen Notständen deutscher Geschichte, bin ich der Überzeugung, dass Notstände, was ja bedeutet Krieg oder Bürgerkrieg, durch Gesetze nicht zu regeln sind. Das Bösertige an dieser Gesetzesvorlage ist außerdem, dass ihre letzte Fassung bis vor wenigen Tagen fast geheimgehalten, dass die Öffentlichkeit fast gar nicht informiert wurde. Das Gesetz erscheint den meisten Bürgern dieses Staates als eine Art Verkehrsregelung bei Naturkatastrophen, während es in Wahrheit fast alle Vollmachten für eine totale Mobilmachung enthält.

SPRECHER:

Der friedliche Marsch der 60.000 nach Bonn und die vielen, landesweiten Proteste von weiteren 100.000 Menschen in Mai 1968 waren ein letztes Aufbäumen der Gegner. Am 30. Mai 1968 beschloss der Bundestag mit der vorgeschriebenen 2/3 Mehrheit die Notstandsgesetze – gegen die Stimmen der FDP-Opposition und von 53 SPD – Abgeordneten.

SPRECHERIN:

In der maßlosen Enttäuschung, sie nicht verhindert zu haben, sind die Erfolge der Bürgerbewegung zunächst untergegangen. Dabei hatte ihr jahrelanger öffentlicher Widerstand dafür gesorgt, dass das ursprünglich geplante Gesetz deutlich abgeschwächt wurde. Der kühnste, unermüdliche und schärfste Kritiker des Gesetzgebungsverfahrens von Anfang an, der Jurist und Politikologieprofessor Jürgen Seifert, zog 1998, 30 Jahre nach der Verabschiedung das Resümee:

ZITATOR:

So schlimm ist es nicht gekommen, weil den Notstandsgesetzen die größten Giftzähne schon vor ihrer Verabschiedung gezogen wurden. Ursprünglich wollte die Regierung ein Notverordnungsrecht haben, wie einst der Reichspräsident der Weimarer Republik. Die Regierung hätte dann bei Bedarf ganz ohne das Parlament regieren können. Durchgesetzt wurde aber ein Gemeinsamer Ausschuss aus Bundestag und Bundesrat, der im Notstand die Entscheidungen fällt – auch die Entscheidung über den Eintritt des Verteidigungsfalles.

SPRECHER:

Den "Gemeinsamen Ausschuss", das Notparlament, hat die SPD gegenüber der CDU/CSU durchgesetzt, weil sie aus den eigenen Reihen, von den Gewerkschaften und der außerparlamentarischen Bürgerbewegung unablässig daran erinnert wurde, dass das Gefüge eines demokratischen Staates auch in Krisensituationen weit möglichst erhalten bleiben muss. Deshalb kämpfte die SPD auch dafür, dass nur im „Verteidigungsfall“, also bei einem Angriff auf das Bundesgebiet mit Waffengewalt, der Notstand erklärt werden kann, nicht, wie von den Unionsparteien ursprünglich gewünscht, auch im Falle „innerer Unruhen“. Zwar können bestimmte Maßnahmen wie etwa Dienstverpflichtungen von Männern und Frauen, auch im nicht genau definierten „Spannungsfall“ durchgeführt werden – den aber muss zunächst der Bundestag mit einer Zweidrittelmehrheit feststellen.

SPRECHERIN:

In den zahlreichen Artikeln und Einschüben, mit denen das Grundgesetz durch die Notstandsverfassung erweitert wurde, finden sich auch Überraschungen, wie der verfassungsrechtliche Joker für Bürgerinnen und Bürger, die sich um den Bestand ihrer Verfassung sorgen:

ZITATORIN

Grundgesetz Artikel 20, Absatz 4. Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist.

SPRECHER:

Die Notstandsgesetze von 1968 sind bis heute niemals angewandt worden. Weder wurde in der Hochphase des RAF – Terrorismus im Jahr 1977 die Ausrufung des Spannungsfalles erwogen, noch nach den Anschlägen vom 11. September 2001. Der vom amerikanischen Präsidenten George W. Bush ausgerufenen „Krieg gegen den Terror“ hat keinen politischen Akteur in Deutschland dazu gebracht, den von den Notstandsgesetzen geregelten Verteidigungsfall zu proklamieren. Allerdings sind auch in Deutschland nach 2001 neue Sicherheitsgesetze geschaffen worden, die die bürgerlichen Freiheiten ganz

alltäglich beschneiden – ohne, dass dazu irgendwer irgendeinen Notstand ausrufen müsste.

stopp