

Der Konflikt um die Notstandsgesetze*

Dr. habil. Michael Schneider, geb. 1944 in Landsberg/Warthe, studierte Germanistik und Geschichte, ist Mitarbeiter der Abteilung Sozial- und Zeitgeschichte des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung und Lehrbeauftragter am Seminar für Politische Wissenschaft der Universität Bonn.

Daß der Konflikt um die Notstandsgesetze nicht längst vergessen ist, dürfte nur zum geringeren Teil der Qualität der damaligen verfassungsrechtlichen Debatte zu verdanken sein, in der es nicht nur um die grundsätzliche Abwehr jeglicher Notstandsgesetzgebung, sondern auch und vor allem darum ging, die obrigkeitstaatliche Vorstellung vom Notstand als „Stunde der Exekutive“ durch eine dem demokratischen Rechtsstaat angemessene Vorsorgeregulierung abzulösen. Wer heute an die Auseinandersetzung um die Notstandsgesetze zurückdenkt, wird sich vor allem an die dadurch ausgelöste breite Mobilisierung einer kritischen Öffentlichkeit erinnern, an der sich beispielhaft Möglichkeiten und Grenzen der politischen Einflußnahme (außer-)parlamentarischer Oppositionsbewegungen ablesen lassen.

Die Ausgangslage: Eine „Lücke“ im Grundgesetz und die „alliierten Vorbehaltsrechte“

In den 1947 diskutierten Verfassungsentwürfen von SPD und CDU waren ebenso wie in den meisten 1948/49 verabschiedeten Länderverfassungen Vorsorgeregulierungen für den Notstandsfall enthalten. Und auch der Herrenchieser Verfassungskonvent hatte mit Artikel 111 des Verfassungsentwurfs eine Notstandsklausel vorgeschlagen, mit der die Bundesregierung für den Notstandsfall unter anderem zum Erlaß gesetzesvertretender Notverordnungen ermächtigt wurde. Wohl auf entsprechenden Druck der Alliierten und auch aufgrund der Erfahrungen mit Artikel 48 der Weimarer Reichsverfassung verzichteten jedoch die „Väter und Mütter des Grundgesetzes“ auf einen ausdrücklichen Notstandsartikel.

Aber nicht nur die „Lücke“ im Grundgesetz diente als Legitimation für die Vorbereitung von Notstandsgesetzen. Zumindest in der publizistischen Kontroverse genauso wichtig war der am 5. Mai 1955 in Kraft getretene Generalvertrag, der die in Artikel 1 Satz 2 der Bundesrepublik seitens der westlichen Alliierten verbürgte „volle Macht eines souveränen Staates über ihre inneren

* Für detaillierte Information und Belege siehe: M. Schneider, *Demokratie in Gefahr? Der Konflikt um die Notstandsgesetze: Sozialdemokratie, Gewerkschaften und intellektueller Protest (1958 bis 1968)*; erscheint im September 1986 im Verlag Neue Gesellschaft.

und äußeren Angelegenheiten“ real vom Erlöschen der alliierten Vorbehaltsrechte hinsichtlich des Schutzes der in der Bundesrepublik stationierten Streitkräfte abhängig machte. Also auch mit dem Ziel, die in Art. 5 Satz 2 formulierten Vorbehaltsrechte abzulösen, wurden 1954/55 - von der Regierung - erste Planungen einer Notstandsverfassung begonnen.

Die spätere Debatte wurde gewiß dadurch belastet, daß es nicht der Bundestag war, der die Initiative zur Notstandsgesetzgebung ergriff; gerade durch die innerministerielle Geheimniskrämerei wurde das Mißtrauen gegen eine etwaige Ausdehnung exekutiver Machtbefugnisse geweckt. Anlaß zu diesem öffentlichkeitsscheuen Vorgehen bestand kaum, bekannten sich doch auch die Verfassungsexperten der SPD zur Notwendigkeit einer Grundgesetzergänzung, für die Carlo Schmid am 30. Juni 1955 im Hessischen Rundfunk allerdings die Beachtung folgender Prinzipien forderte: Sicherung der Parlamentsverantwortung, Priorität der Zivilgewalt, Schutz des Streikrechts. Damit war die Position „der“ SPD im Grunde vorgeprägt, sollten Notstandsgesetze doch keineswegs nur die exekutive Funktionsfähigkeit des Staates, sondern auch und vor allem — anders als es die ersten „Vorab-Informationen“ über die Regierungspläne vermuten ließen - die freiheitliche und rechtsstaatliche Verfassungsordnung sichern.

Der erste Vorstoß: Gerhard Schröders Initiative 1958/60

Während die SPD auf eine Aktivität des Parlaments in der Notstandsfrage setzte, war es zunächst die Regierung, die intern Planungen einer Verfassungsergänzung betrieb. Öffentlich bekannt wurden derartige Überlegungen durch eine Rede des damaligen Bundesinnenministers Gerhard Schröder (CDU) auf einer Tagung der Gewerkschaft der Polizei am 30. Oktober 1958; hier erläuterte er die Grundzüge einer Notstandsregelung, die bereits im Dezember dieses Jahres in Form eines zehn Artikel umfassenden Gesetzentwurfes zur Änderung des Grundgesetzes vorgelegt wurde; dieser war - von den Rechtssetzungsbefugnissen der Exekutive bis zur Einschränkung von Grundrechten - weitestgehend an den Generalvollmachten der Weimarer Verfassung für den Notstandsfall orientiert.

In der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten der Länder am 18. Dezember 1958 wie in dem Gespräch des Bundesinnenministers mit den Ressortkollegen auf Länderebene am 23. Januar 1959 wurde an diesem Entwurf übereinstimmend kritisiert, er sei zu sehr ins einzelne gehend und deshalb schwer oder gar nicht praktikabel; anzustreben sei vielmehr - so wurde beschlossen - eine Art Generalklausel, die jedoch die gefährlichen Mängel des Artikel 48 der Weimarer Reichsverfassung vermeiden sollte.

Die Vorstellungen Schröders trafen bei Sozialdemokratie und Gewerkschaften, insbesondere bei der IG Metall, überwiegend auf Ablehnung; diese vertraten die Ansicht, die Regelungen des Grundgesetzes seien für die Bewältigung jeder Notstandssituation, vor allem jedes inneren Krisenfalls, völlig

ausreichend. Ein politisches Signal von praktischer Bedeutung war jedoch der offiziöse Beitrag des sozialdemokratischen Verfassungsexperten Adolf Arndt, der am 21. November 1958 im „Vorwärts“ die Mitarbeit seiner Partei bei der Lösung der Notstandsgesetzgebungs-Probleme anbot.

Erst ein gutes Jahr später griff der CDU-Abgeordnete Matthias Hoogen die Anregung Arndts auf und schlug interfraktionelle Gespräche vor, deren Spielraum jedoch gering sein mußte, veröffentlichte Schröder doch kurz nach deren Beginn am 18. Januar 1960 den „Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes“ (Schröder-Entwurf). Dieser Entwurf sah die Einfügung eines Artikels 115a über den Ausnahmezustand in das Grundgesetz vor; hier-nach könnte die Feststellung des Notstands durch einfache Mehrheit des Bundestages, bei Gefahr im Verzüge 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).

Bei Berücksichtigung der von Carlo Schmid und Adolf Arndt entwickelten Vorstellungen kann es kaum verwundern, daß der am 18. Januar 1960 vom Bundesinnenministerium vorgelegte Gesetzentwurf noch am selben Tag vom SPD-Präsidium und einen Tag später von der Fraktion abgelehnt wurde. Auch die FDP-Fraktion kritisierte den Schröder-Entwurf entschieden.

Die Kritik der Gewerkschaften fiel schärfer und zugleich grundsätzlicher aus: Bereits am 19. Januar 1960 wandte sich die IG Metall gegen „den Versuch, mit dem Mittel der staatlichen Gewalt entscheidende demokratische Grundrechte nach Belieben außer Kraft zu setzen“; jegliche Notstandsgesetzgebung sei abzulehnen. Damit wurde der DGB-Bundesvorstand in Zugzwang gebracht, der dann Ende Januar ausdrücklich den „vorgelegten Entwurf“ zurückwies und „aufgrund geschichtlicher Erfahrungen“ den Plan mißbilligte, „bei gesellschaftlichen Krisenerscheinungen die demokratischen Rechte der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften zu beseitigen“.

Die Position der Kritiker der Notstandsgesetzgebung wurde nicht zuletzt dadurch unterstützt, daß Schröder am 28. September 1960 im Bundestag bekannte, für ihn sei die „Ausnahmesituation [...] die Stunde der Exekutive, weil in diesem Augenblick gehandelt werden“ müsse. Unsensibler für die Ansprüche einer sich gerade formierenden links-liberalen Öffentlichkeit konnte man kaum sein. Gerade das Beharren der Regierung auf obrigkeitsstaatlichen und gewerkschaftsfeindlichen Denkatraditionen führte zu den ersten, noch vereinzelt kritischen Auseinandersetzungen mit der Problematik der Notstandsgesetzgebung in den „Gewerkschaftlichen Monatsheften“; auch die „Blätter für deutsche und internationale Politik“ begannen, sich als Forum der Notstandsgesetzgebungs-Opposition zu profilieren, die vor allem mit den Namen Wolfgang Abendroth, Heinrich Hannover und insbesondere Jürgen Seifert verbunden ist.

Nachdem der IG Metall-Kongreß im Oktober 1960 beschlossen hatte, allen Plänen einer Notstandsgesetzgebung „notfalls mit allen gesetzlichen Mitteln, einschließlich des Streiks entgegenzutreten“, sah sich die DGB-Spitze genötigt, die Federführung des Dachverbandes für den Fall eines politischen Streiks zu betonen. Der Konflikt zwischen Sozialdemokratie und Gewerkschaften wurde offensichtlich, als sich der Hannoveraner SPD-Parteitag vom November 1960 mehrheitlich der von Parteivorstand und Bundestagsfraktion eingeschlagenen Richtung anschloß: Im Zuge des Gemeinsamkeitskurses der SPD war Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit der Regierung die Devise.

Die sich in der Folgezeit verstärkende öffentliche Kontroverse war vor allem von folgenden Problemen bestimmt: Es war umstritten, ob das Grundgesetz nur eine „Schönwetter-Verfassung“ sei oder sehr wohl für den Krisen- oder gar Kriegsfall ausreiche; unter dem Eindruck des „Kalten Krieges“ schien es fraglich zu sein, ob ohne Vorsorge für den Notstand eine glaubhafte Abschreckung gegenüber dem Ostblock erreicht werden könne; auch erschien den Befürwortern einer gesetzlichen Regelung für den Notstandsfall das parlamentarische System als zu schwerfällig, als daß es in Krisenzeiten funktionsfähig sein könnte. Auch die Frage der Ablösung der alliierten Vorbehaltsrechte spielte eine wesentliche Rolle. Die Gegner der Notstandsgesetze beharrten jedoch darauf, daß solche „Ermächtigungsgesetze“ eine innenpolitische Gefahr unabsehbaren Ausmaßes bedeuteten, was sich konkret in der beabsichtigten Einschränkung der Streik- und Koalitionsfreiheit sowie anderer Grundrechte zeige.

Klärung der Positionen bei SPD und Gewerkschaften 1961/62

Zwar wurde der Schröder-Entwurf am 28. September 1960 im Bundestag behandelt und dann den Ausschüssen zugeleitet, doch diese setzten den Entwurf nicht einmal mehr auf die Tagesordnung. Nach den Wahlen vom September 1961 löste der CSU-Abgeordnete Hermann Höcherl Schröder im Amt des Bundesinnenministers ab; anders als sein Vorgänger nahm Höcherl, in realistischer Einschätzung der sozialdemokratischen Sperrminorität, Kontakt mit den Bundestagsfraktionen, Ländervertretern und Gewerkschaften auf und kündigte einen neuen Gesetzentwurf an. Es lag in der Konsequenz der von der Regierung betonten Gesprächsbereitschaft, daß die SPD eine Verhandlungskommission bildete, zu der Adolf Arndt, Friedrich Schäfer und Hermann Schmitt-Vockenhausen gehörten. Überdies schuf der Fraktionsvorstand im Januar 1962 eine Notstandskommission, die die Möglichkeiten gesetzlicher Regelungen klären sollte; es darf vermutet werden, daß die Gegensätze zwischen und innerhalb von SPD und Gewerkschaftsbewegung sich auch in dieser Kommission ausgewirkt haben, sollten hier doch Befürworter (Fritz Erler, Georg Leber) und Kritiker (Erich Ollenhauer, Walter Menzel, Hans Matthöfer) einer Notstandsgesetzgebung zusammenarbeiten.

Die Bereitschaft zur Mitarbeit an einer gesetzlichen Regelung signalisierte auch die Sechs-Punkte-Erklärung der SPD-Führungsgremien vom 17. März 1962, die - um einen Punkt erweitert - im Mai 1962 auf dem Kölner Parteitag bestätigt wurde. Nachdem Willi Richter, der DGB-Vorsitzende, in seinem Grußwort Verständnis für die Position der SPD geäußert hatte, wurde mit einer Anzahl von Gegenstimmen und einigen Enthaltungen eine Resolution verabschiedet, in der bei der Notstandsvorsorge die Beachtung folgender Bedingungen gefordert wurde: Es müsse zwischen innerem Notstand, drohendem Verteidigungsfall (Spannungszeit) und äußerem Notstand unterschieden werden; jede Mißbrauchsmöglichkeit zur Unterdrückung innenpolitischer Gegner, zur Drosselung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, insbesondere zu Eingriffen in die Meinungsfreiheit, in die gewerkschaftlichen Rechte und in die Befugnisse von Ländern, Bundesverfassungsgericht und Parlament sei auszuschließen.

Nachdem Otto Brenner, der Vorsitzende der IG Metall, die DGB-Spitze im Januar 1962 brieflich zum Festhalten an der Position grundsätzlicher Notstandsgesetz-Opposition gemahnt hatte, woraufhin der DGB die Federführung in dieser alle Gewerkschaften betreffenden Frage beanspruchte, versteifte sich die Position der Gewerkschaften - vor allem die der IG Metall - im Sommer 1962. Dazu trug gewiß bei, daß der Präsident der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Hans Constantin Paulssen, im Juni 1962 auf die Frage, warum die Arbeitgeber zum Beispiel in der letzten Metalltarifrunde nicht einfach die Forderungen der Gewerkschaften zurückgewiesen hätten, geantwortet hatte: Arbeitskämpfe bedeuteten eine „solche politische Belastung“, daß man sie „ohne Notstandsgesetze und ohne Eingriffsmöglichkeiten des Staates“ nicht hätte riskieren können.

Allerdings ist nicht zu übersehen, daß die IG Metall bereits auf ihrem Kongreß 1962 von dem gerade zwei Jahre alten Streikbeschluß abrückte: Gegen einen mit Zweidrittelmehrheit des Bundestages gefaßten Beschluß werde die IG Metall nicht streiken - und ein Generalstreik sei im übrigen Sache des DGB, der diesen auszurufen habe, falls die Rechte der Gewerkschaften aktuell eingeschränkt würden. Im DGB-Bundesausschuß wurde diese Position am 24. Juli 1962 akzeptiert: „Bei Gefährdung der demokratischen Grundrechte sowie bei Gefährdung der unabhängigen Gewerkschaftsbewegung ist es Aufgabe des Deutschen Gewerkschaftsbundes, zu einem allgemeinen Streik aufzurufen.“ Der DGB beharrte sodann - in einer mit 276 gegen 238 (67:63 Prozent) Stimmen angenommenen Resolution - auf seinem Hannoveraner Bundeskongreß vom Oktober 1962 auf der Position grundsätzlicher Ablehnung der Notstandsgesetzgebung, was wohl auch der Streikverzicht der IG Metall ermöglicht hatte; unter Hinweis auf die Bedeutung der Gewerkschaften als „Garanten der Demokratischen Staats- und Gesellschaftsordnung“ und nach einem Bekenntnis „zum demokratischen und sozialen Rechtsstaat“ des Grundgesetzes (Art. 20, Abs. 1 und 28, Abs. 1) lehnte der Kongreß „jede zusätzliche gesetzliche Regelung des Notstandes und Notdienstes ab, weil beide Vor-

haben geeignet sind, elementare Grundrechte, besonders das Koalitions- und Streikrecht sowie das Recht auf freie Meinungsäußerung, einzuschränken und die demokratischen Kräfte in der Bundesrepublik zu schwächen“.

In der Debatte, die zu dieser Resolution geführt wurde, zeigten sich auch die innergewerkschaftlichen Meinungsunterschiede; vor allem Georg Leber, der Vorsitzende der IG Bau, Steine, Erden, neigte - unterstützt von den Vertretern der IG Bergbau und Energie, der Gewerkschaft der Eisenbahner, der Postgewerkschaft und der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft - der SPD-Linie zu, ging es doch nach seiner Meinung nicht mehr um das Ob, sondern um das Wie der Notstandsgesetze. Auf entschiedene Gegnerschaft stieß diese Position vor allem bei der IG Metall, aber auch bei den Delegierten der IG Druck und Papier, der IG Chemie, Papier, Keramik und der Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen.

Vom Höcherl- zum Rechtsausschuß-Entwurf

Der Zeitpunkt für die Vorlage des Höcherl-Entwurfs - am 31. Oktober 1962 - hätte kaum ungünstiger gewählt werden können, hatte doch gerade die „Spiegel“-Aktion das Mißtrauen (nicht nur) der Gewerkschaften gegen allzu weitgehende Rechte der Regierung gestärkt. Auch daß im November 1962 Verhandlungen über die Bildung einer Großen Koalition geführt wurden, steigerte die Vorbehalte gegen den Höcherl-Entwurf, der allerdings einige wichtige Veränderungen bot: Erstmals wurde zwischen dem Zustand äußerer und innerer Gefahr unterschieden; auch die Institution eines Notstandsausschusses als Notparlament tauchte hier zum erstenmal auf; die Möglichkeiten von Grundrechtseinschränkungen und das Notverordnungsrecht der Regierung waren allerdings ähnlich wie im Schröder-Entwurf (1960) geregelt.

Auch dieser Entwurf stieß bei SPD und Gewerkschaften auf scharfe Kritik. In den Jahren 1963/64 zeigte sich dann sowohl eine Verbreiterung als auch eine Differenzierung der Oppositionsbewegung. So zeichneten sich innerhalb der SPD deutlich schärfer konturierte Diskussionsfronten ab; insbesondere der SPD-Bezirk Hessen-Süd profilierte sich als Gegner der Notstandsgesetzgebung. Auf einzelnen Gewerkschaftskongressen wurde erstmals über Aufklärungs- und Mobilisierungsaktionen unterhalb der Streikdrohung beraten; und in der DGB-Spitze stritt man über die praktisch-politische Auslegung des Kongreß-Beschlusses; die Mittel der Einflußnahme beschränkten sich jedoch nach wie vor auf die Appelle an die Ministerpräsidenten der Länder und an die Bundestagsabgeordneten, die Notstandsgesetzgebung abzulehnen. Die Entwicklung einer breiten Oppositionsbewegung wäre jedoch nicht denkbar ohne das Engagement des Sozialistischen Deutschen Studentenbundes (SDS), der „Kampagne für Abrüstung“ und der IG Metall, die Ende 1964, als eine Verabschiedung der Notstandsgesetze näher zu rücken schien, ihre Aufklärungsarbeit intensivierten.

Anfang 1965 verstärkten sich dann die öffentlichen Proteste gegen eine anscheinend kurz bevorstehende Einigung zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien über die Notstandsgesetze; erinnert sei nur an den Appell von 215 Professoren an den DGB vom März 1965, am Beschluß von 1962 kompromißlos festzuhalten. Doch der DGB-Bundesvorstand beschloß am 2. Februar und am 4. Mai 1965, nicht zu öffentlichen Kundgebungen gegen die Notstandsgesetze aufzurufen. Er machte seinen Einfluß statt dessen in Gesprächen und in einem Brief an alle Bundestagsabgeordneten vom 15. Mai 1965 geltend. Folgte der DGB also auch den Erwartungen seitens des universitären Protests nicht mit der gewünschten Vehemenz, so war doch das Zusammenwirken von universitär-intellektuellem Protest, der sich in dem am 30. Mai 1965 an der Universität Bonn abgehaltenen Kongreß „Die Demokratie vor dem Notstand“ manifestierte und gewerkschaftlichem Widerstand von nun an das Signum der Debatte um die Notstandsgesetze, die unter diesem Aspekt in der Kontinuität der Atombewaffnungskontroverse vom Ende der fünfziger Jahre stand.

Wohl nicht zuletzt unter dem Druck der Gewerkschaften und des sich verstärkt artikulierenden Widerstandes innerhalb von Parteiuntergliederungen und auch einer breiten Öffentlichkeit beschlossen Parteivorstand, Regierungsmannschaft und Parteirat der SPD einstimmig am 29. Mai 1965 in Saarbrücken, die Notstandsverfassung in der vom Rechtsausschuß unter Ernst Benda (CDU) vorgelegten Form abzulehnen. In 12 Punkten wurden hier - gemessen an den „7 Kölner Punkten“ - Bilanz gezogen und zugleich die „alten“ Forderungen wiederholt.

Gemäß dieser Stellungnahme der SPD fand auch dieser Gesetzentwurf im Juni 1965 nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit, nachdem er gegen die Stimmen der SPD vom Rechtsausschuß dem Bundestag zugeleitet worden war. Sowohl die jahrelangen Ausschußberatungen als auch die - geheimen - interfraktionellen Begegnungen vom Mai 1965 hatten jedoch die Erwartung gestärkt, noch vor der Bundestagswahl vom September 1965 sei mit einer Verabschiedung des Gesetzes zu rechnen; vor allem den Gewerkschaften wurde deshalb von den Befürwortern der Gesetze das Umschwenken der SPD angelastet. Die CDU nutzte die Gelegenheit, die SPD im Wahlkampf als „Gefangene der Gewerkschaften“ vorzuführen. Nicht zuletzt unter diesem Aspekt sah die SPD die Notwendigkeit, ihre Souveränität zu betonen: Im Juli 1965 wies Willy Brandt, der Kanzlerkandidat der SPD, ausdrücklich die - auf dem Hannoveraner DGB-Kongreß 1962 artikulierte - Position der Gewerkschaften zurück, nach der die Bestimmungen des Grundgesetzes und der Länderverfassungen für den Notstandsfall ausreichten; zudem betonte er die Legitimation der SPD-Politik durch entsprechende Partei(tags)beschlüsse.

War durch das negative Votum der SPD auch die Verabschiedung der Verfassungsergänzung verhindert worden, so wurden im Juni bis September 1965 doch die „einfachen“, weil nicht Zweidrittelmehrheitspflichtigen Notstandsgesetze - das Wirtschafts-, das Ernährungs-, das Verkehrs- und das Wassersicher-

stellungsgesetz sowie das Zivilschutzkorps-, das Selbstschutz- und das Schutzbaugesetz - verabschiedet; die SPD stimmte gegen die Sicherstellungsgesetze (bis auf das Wassersicherstellungsgesetz); auf eine allzu rasche Verabschiedung der Gesetze deutet die Tatsache hin, daß die Schutzgesetze mit Rücksicht auf die angespannte Finanzlage aufgrund von nachträglichen Änderungen erst im Laufe des Jahres 1968 in Kraft treten konnten.

Zur Formierung der Protestbewegung 1966

Nach den Bundestagswahlen vom September 1965, deren Ergebnis es Ludwig Erhard erneut gestattete, eine CDU/CSU- und FDP-Regierung zu bilden, übernahm Paul Lücke (CDU) das Innenressort. Er bemühte sich von Anfang an um Kontakte zu SPD und Gewerkschaften; auch daß im März 1966 die interfraktionell besetzte „Zwölferkommission“ ihre Arbeit aufnahm, um die Notstandsgesetzgebung parlamentarisch vorzubereiten, deutete auf einen neuen „Stil“ hin, der der SPD-Fraktion Chancen der „Mitarbeit“ anbot. Die bisherige Politik der SPD-Fraktion fand im übrigen auf dem Parteitag im Juni 1966 breite Zustimmung. Der Versuch des Bezirks Hessen-Süd, unter Hinweis auf die Gefahr eines Bruchs zwischen SPD und Gewerkschaften die eigene Position einer grundsätzlichen Ablehnung der Notstandsgesetze mehrheitsfähig zu machen, scheiterte gegen etwa 25 bis 20 Stimmen.

Unterdessen kam Bewegung in die innergewerkschaftliche Diskussion. Zwar sprach sich die IG Metall im September 1965 wiederum gegen jede Notstandsgesetzgebung aus; und auch der Bundeskongreß des DGB bekräftigte im Mai 1966 nach leidenschaftlicher Debatte mit 251 gegen 182 Stimmen (58:42 Prozent) den Beschluß von 1962. Doch in der Resolution war nicht von einer grundsätzlichen Ablehnung jeder Notstandsgesetzgebung die Rede, sondern es wurden bestimmte Bedingungen formuliert: „Die Gewerkschaften lehnen auch weiterhin jede Notstandsgesetzgebung ab, welche demokratische Grundrechte einschränkt und besonders das Versammlungs-, Koalitions- und Streikrecht der Arbeitnehmer und ihrer gewerkschaftlichen Organisationen bedroht.“ Zu beachten ist jedoch, daß auch die 182 Delegierten, die gegen diese Resolution stimmten, nicht den zuletzt vorgelegten Entwurf befürworteten, sondern mit ihrer Stimmabgabe ihrer Meinung Ausdruck geben wollten, der DGB solle sich an der Beratung der Notstandsgesetze aktiv beteiligen, um dadurch Verbesserungen zu erreichen.

Äußerlich gesehen hatten also die Appelle der sich formierenden außerparlamentarischen Opposition an den DGB durchaus Erfolg, doch in den internen DGB-Beratungen setzte sich die Minderheitsposition durch. So stimmte die im September 1966 gebildete DGB-Kommission „Notstandsgesetzgebung“ auf Anregung Brenners zwar dafür, daß die Gewerkschaften an dem für den 30. Oktober 1966 vom Kuratorium „Notstand der Demokratie“ geplanten Kongreß teilnehmen sollten. Nach einer Kontroverse im DGB-Bundesvorstand wurde jedoch entschieden, daß sich der DGB weder am Kongreß noch am

Kuratorium beteiligen werde. So waren nur einige Einzelgewerkschaften auf dem Kongreß „Notstand der Demokratie“ in Frankfurt am Main vertreten: die IG Metall, die IG Chemie, Papier, Keramik, die IG Druck und Papier, die Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen, die Gewerkschaft Holz und Kunststoff und die Gewerkschaft Leder. Das im August 1966 gegründete Kuratorium „Notstand der Demokratie“ hatte seinen Sitz im Haus der IG Metall in Frankfurt, die das Kuratorium zwar finanziell unterstützte, ihm jedoch kein allgemein politisches Mandat zuzubilligen bereit war. Der Kongreß vom 30. Oktober 1966 war also zugleich Höhe- und Endpunkt der einheitlichen Protestbewegung von Studenten, Wissenschaftlern und Gewerkschaftern.

Große Koalition und Lücke-Entwurf

Die Bildung der Großen Koalition unter Kurt Georg Kiesinger (CDU) im Dezember 1966 trug nicht unerheblich zur Verschärfung der öffentlichen Debatten bei. Vor allem die Realität einer minimalen innerparlamentarischen Opposition nährte Vorbehalte gegen eine Stärkung der Exekutive. Auch die - heute fast harmlos anmutende - Verschärfung der wirtschaftlichen Situation 1966/67 trug zum Anheizen des politischen Klimas bei: Die Zahl von 700000 Arbeitslosen und die Wahlerfolge der NPD weckten Erinnerungen an die Endphase der Weimarer Republik.

War die Große Koalition auch gewiß nicht wegen der Notstandsgesetze gebildet worden, so zählte dieses Gesetzgebungsvorhaben doch zu ihren selbstgesetzten Aufgaben. Im März 1967 wurde ein neuer Entwurf (Lücke-Entwurf) vorgelegt, der im wesentlichen folgende Regelungen vorsah: die Möglichkeit zur Zwangsverpflichtung für Zwecke der Verteidigung; die Bildung eines Gemeinsamen Ausschusses, der als Notparlament die Funktionen von Bundestag und Bundesrat wahrnehmen sollte; bei innerer Gefahr sollten die Streitkräfte als Polizeikräfte eingesetzt werden können. Weggefallen waren demgegenüber die Notverordnungsbefugnisse der Regierung sowie weitergehende Einschränkungen der Grundrechte.

Insbesondere Helmut Schmidt, der Fraktionsvorsitzende der SPD, begrüßte den Koalitionsentwurf geradezu überschwänglich - um damit etwaige Kritik im Keim zu ersticken. Die SPD-Führung akzeptierte den Entwurf jedoch eher vorsichtig zustimmend und gab weiteren Diskussionen ausdrücklich Raum. Und gegen diesen „Koalitionsentwurf“ entwickelte sich auch innerhalb der SPD-Fraktion Widerspruch; zirka 80 Abgeordnete - darunter die Abgeordneten Kurt Gscheidle, Helmut Lenders, Hans Matthöfer - legten am 26. Juni 1967 Abänderungsanträge vor, die sich vor allem dem Problem einer Sicherung des Rechts auf Arbeitskampf und politischen Streik widmeten. Innerparteiliche Unterstützung fand diese Position vor allem im Bezirk Hessen-Süd, speziell im Unterbezirk Frankfurt/Main.

Außerdem forderten 8 der 22 SPD-Bezirke - 9 wären satzungsgemäß erforderlich gewesen - einen außerordentlichen Parteitag, um über Große Koalition und Notstandsgesetze zu debattieren. Vier Bezirke zogen ihr Votum zurück, nachdem ihnen zugesichert worden war, noch vor der dritten Lesung der Notstandsgesetze werde ein Parteitag abgehalten. Nicht vergessen sei auch, daß Dutzende von Arbeitsgruppen auf örtlicher und regionaler Ebene gebildet wurden, daß Falken, Jusos und SHB Tagungen veranstalteten, Flugblätter verteilten und vieles mehr, um die Annahme des Lücke-Entwurfs zu verhindern.

Die innersozialdemokratischen Kritiker konnten sich vor allem auf die Position der Gewerkschaften berufen, hatte sich am 17. Juli 1967 doch der Bundesausschuß des DGB auf eine Ablehnung auch des neuen Notstandsgesetzes geeinigt; diese Position teilte der DGB im September 1967 allen Bundestagsabgeordneten brieflich mit. Die vom DGB ebenfalls ausgegebene Parole, zum jetzigen Zeitpunkt keine Kundgebungen zu veranstalten, wurde indessen nicht in allen Gewerkschaften und Untergliederungen akzeptiert.

Überdies äußerten Vertreter des DGB und der Einzelgewerkschaften ihre Bedenken gegen die Notstandsgesetze auch in den im Herbst 1967 abgehaltenen Bundestags-Hearings. In den Hearings trat Brenner weiterhin grundsätzlich ablehnend auf, während Ludwig Rosenberg, seit 1962 DGB-Vorsitzender, Bedingungen für die Zustimmung der Gewerkschaften zu einer Notstandsgesetzgebung formulierte. Dieses Vorgehen war keineswegs ungeeignet, vermochte sich die Kompromißbereitschaft Rosenbergs doch nur als solche vor dem Hintergrund der von Brenner verfochtenen grundsätzlichen Ablehnung zu zeigen. Damit wurde das Kompromißfeld - auch im Sinne der innersozialdemokratischen Opposition - zugunsten einer weitergehenden Änderung des Gesetz-Entwurfs verschoben.

Die Verabschiedung im „heißen“ Mai 1968

Auf ihrem Nürnberger Parteitag im März 1968 bestätigte die SPD nochmals ihre bisherigen Grundsätze und begrüßte - bei 87 Gegenstimmen und 6 Enthaltungen - den Koalitions-Entwurf. Um den Gewerkschaften, für die Rosenberg Verständnis für die Mehrheitsfindungsprobleme der SPD bekundete, entgegenzukommen, wurde ein Gewerkschaftsrat gegründet; außerdem bekannte sich der Kongreß zur gewerkschaftlichen Mitbestimmungsforderung. Daß der Plan, das Mehrheitswahlrecht einzuführen, als deutliches Signal an die Adresse der FDP abgelehnt wurde, führte zum Rücktritt Lückes, der damit eines seiner zentralen Vorhaben gescheitert wußte.

Sein Nachfolger wurde Ernst Benda, der sich seit den Rechtsausschußberatungen als Kenner der Materie ausgewiesen hatte. Parallel zu den letzten Beratungen in den Ausschüssen sowie vor allem zwischen den Fraktionsvorsitzenden Helmut Schmidt und Rainer Barzel spitzte sich der Protest zu. Unverändert beharrten die Gewerkschaften auf der Ablehnung des vorliegenden

Entwurfs. Auch die universitär-studentische Opposition mobilisierte ihre Anhänger, so zu einem Sternmarsch nach Bonn am 11. Mai 1968, an dem zirka 40000 Menschen teilnahmen. Das Auseinanderbrechen der Anti-Notstandsgesetz-Bewegung symbolisierte wohl am deutlichsten, daß der DGB am selben Tag nach Dortmund zu einer Kundgebung einlud, zu der etwa 15 000 Menschen kamen.

Vor allem die Vertreter des studentischen Protests waren es auch, die die Gewerkschaften dazu aufforderten, mit Kampfmitteln die Verabschiedung der Notstandsgesetze zu verhindern. Doch nach den zum Teil gewaltsamen Angriffen auf SPD-Delegierte in Nürnberg setzten sich die Gewerkschaften entschieden von den ihrer Ansicht nach nicht kalkulierbaren Protestgruppen ab. Am 19. Mai teilte der DGB-Vorstand mit, daß er „alle Maßnahmen ausschließlich in eigener Verantwortung durchführen und sich nicht von anderen Gruppen in unkontrollierbare Aktionen drängen“ lasse. „Der Bundesvorstand des DGB lehnt einen allgemeinen Streik (Generalstreik) zur Verhinderung der Notstandsgesetze ausdrücklich ab, denn er hält es für einen Verstoß gegen die Grundsätze der parlamentarischen Demokratie, gegen einen mit großer Mehrheit gefaßten Beschluß des Bundestages zum Streik aufzurufen. [...] Jedem Mißbrauch der Notstandsgesetze wird der DGB mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln begegnen.“

Dieser Rückzug der Gewerkschaften war angesichts der grundsätzlichen Gegnerschaft gegen die Notstandsgesetze gewiß schwer verständlich zu machen. So kam es entgegen dieser Stellungnahme im Mai 1968 in einzelnen Betrieben zu Proteststreiks, Arbeitsniederlegungen und Demonstrationen auch von Gewerkschaftsmitgliedern. Die verfassungsändernde Notstandsgesetzgebung wurde dennoch am 30. Mai mit den Stimmen der Mehrheit der SPD-Fraktion verabschiedet; 53 SPD-Abgeordnete, 1 CDU-Abgeordneter und fast die ganze FDP-Fraktion, die noch 1967 - nun in der Opposition - einen eigenen Entwurf eingebracht hatte, stimmten dagegen. Daß dieses Abstimmungsergebnis den Gewerkschaften zu denken geben mußte, lag auf der Hand, waren doch allein 179 der 217 SPD-Abgeordneten Mitglied einer DGB-Gewerkschaft.

Bilanz

Die im Mai 1968 verabschiedete Fassung der Grundgesetzänderung unterschied sich deutlich von den ersten Gesetz-Entwürfen, die Schröder und Höcherl vorgelegt hatten. So geht die verabschiedete Notstandsverfassung von einer Differenzierung zwischen Spannungszeit, innerem Notstand und Verteidigungsfall aus, der jeweils abgestufte Vorgehensweisen von Regierung und Parlament entsprechen; der Eintritt des Spannungsfalls kann nur durch Zweidrittelmehrheit des Bundestages beschlossen werden; erst im Verteidigungsfall hat der Gemeinsame Ausschuß als Notparlament Gesetzgebungsbezugnis; schon in einem früheren Beratungsstadium waren das Notverord-

nungsrecht der Regierung sowie zahlreiche Eingriffe in den Grundrechtskatalog gefallen.

Außerdem finden sich im Rahmen der Notstandsgesetzgebung eine Verankerung des Arbeitskampfrechts und des Widerstandsrechts, die indessen beide nicht unproblematisch sind; so wurden mit der Aufnahme des Arbeitskampfrechts Streik und Aussperrung gleichermaßen im Grundgesetz garantiert; und auch das Widerstandsrecht des Grundgesetzes bot in den folgenden Jahren immer wieder Anlaß zu einer Diskussion über die Legitimation politischer Protestaktionen gegen Einzelentscheidungen der Bundestagsmehrheit, etwa in den Kontroversen um die „Nachrüstung“ oder um den Bau von Atomkraftwerken.

Zu den bis zuletzt umstrittenen Regelungen gehört zudem, daß die Bundeswehr auch über den Objektschutz hinaus im Innern eingesetzt werden kann; außerdem wurde kein automatisches Ablaufen der für den Verteidigungsfall getroffenen Maßnahmen vorgesehen, falls dieser nicht eintreten sollte. Schließlich wurden durch das „G 10-Gesetz“ Eingriffe in das Post- und Fernmeldegeheimnis gestattet. Die zuletzt genannten Regelungen bilden gewiß mehr als „Schönheitsfehler“ in einem Gesetz, dessen Grundstruktur allerdings die parlamentarische und föderative Grundordnung sowie den Grundrechtsbestand weder zerstört noch für den Notstandsfall zur Farce werden läßt. Dennoch läßt sich der Mißbrauch der Notstandsgesetze nicht völlig ausschließen, wenngleich er - anders als nach dem Schröder- und auch dem Höcherl-Entwurf - überaus schwierig zu „legitimieren“ sein dürfte.

Schaut man auf die Politik der Akteure, so ist nicht zu übersehen, daß die Standfestigkeit der SPD, was das Beharren auf ihren seit dem Kölner Parteitag 1962 wiederholten Bedingungen für die Zustimmung zur Notstandsgesetzgebung anlangt, der innerparteilichen Opposition, aber vor allem dem Druck von Gewerkschaften und kritischer Öffentlichkeit zuzuschreiben ist. Die Debatte um die Notstandsgesetze zeigt das komplizierte Verhältnis der SPD zu einer radikalen Protestbewegung; Berührungängste und Abgrenzung einerseits, Bemühungen um Instrumentalisierung zur Stärkung der eigenen Position und schließlich der Versuch, zumindest Teile der Bewegung zu integrieren, kennzeichneten die Politik der SPD.

Auch die Gewerkschaften konnten den verabschiedeten Text als Erfolg ihrer „Doppelstrategie“ - grundsätzliche Ablehnung einerseits, Unterstützung der innersozialdemokratischen Änderungsvorschläge andererseits - verbuchen. Da mit der Verabschiedung der Notstandsgesetze von Anfang an gerechnet werden mußte, war der „Maximalismus“ der Gewerkschaften ein durchaus geeignetes Mittel, wenigstens das Kompromißfeld zu ihren Gunsten zu verschieben, um somit inhaltliche Teilerfolge zu erzielen.

Einig nur in der Gegnerschaft gegen die Notstandsgesetze, hielten die unterschiedlichen Gruppierungen des studentischen Protests nur bis zur Ver-

abschiedung der Grundgesetzänderung zusammen; daß dies vor allem eine taktische Kooperation war, wurde darin deutlich, daß „die“ APO nach dem „heißen“ Mai 1968, kaum daß sie sich formiert hatte, auseinanderbrach. Insgesamt aber wurde im Konflikt um die Notstandsgesetze ein neues Verständnis von Öffentlichkeit politisch relevant: Erstmals in der Geschichte Deutschlands wurde eine breite „Gegenöffentlichkeit“ hergestellt, die allerdings nicht nur die „herrschende“ politische Kultur umwandelte, sondern bald auch zu subkulturellen Verengungen führte. Daß der Konflikt um die Notstandsgesetze als „Reifeprüfung“ der bundesrepublikanischen Demokratie gelten kann, ist vor allem der breiten Protestbewegung zu verdanken, deren Sprecher sich - bei aller Tendenz zur Kommunikationsverweigerung - als ebenso sachkundige wie erfolgreiche Verfechter ihrer Position erwiesen.