

Gesetzentwurf

der Fraktion DIE GRÜNEN

Entwurf eines Achtunddreißigsten Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 12a Abs. 5 und 6, Artikel 80)

A. Problem

Mit der Verabschiedung der sogenannten Notstandsgesetze am 30. Mai 1968 wurde der Erlass von Rechtsvorschriften im Bereich des Zivilschutzes vielfach an die vorherige Feststellung des „Spannungsfalls“ oder des sogenannten Bündnisfalls nach Artikel 80 a Abs. 3 GG gebunden. Diese Voraussetzungen sind jedoch rechtlich völlig unbestimmt und als Schutz vor staatlichen Übergriffen wenig geeignet. Sie eröffnen der Exekutive Handlungsspielräume, die einem Notverordnungsrecht gleichkommen.

Gleiches gilt für Artikel 12a Abs. 5 und 6 GG. Die hier vorgesehenen Dienstverpflichtungen stehen ohnehin im Widerspruch zu den freiheitlichen Ursprüngen des Grundgesetzes. Die Zeitbestimmung „vor dem“ Verteidigungsfall ist ebenso vage und unbestimmt wie der Begriff „Spannungsfall“. Artikel 80 a trifft darüber hinaus im Gegensatz zu Artikel 115 i GG keine Regelung über eine Beendigung des „Spannungsfalls“. Auch dieser Mangel begegnet durchgreifenden rechtsstaatlichen Bedenken.

B. Lösung

Die Artikel 80 a und 12a Abs. 5 und 6 GG werden aufgehoben.

Die Feststellung des Spannungsfalls, des Bündnisfalls und der Zeit vor dem Verteidigungsfall scheiden damit als Ermächtigungsgrundlage für die Bundesgesetzgeber und den Erlass von Notverordnungen durch die Regierung aus. Die sogenannten kleinen Notstandsgesetze verlieren so ihre verfassungsrechtliche Grundlage und sind nach der Änderung des Grundgesetzes ebenfalls aufzuheben.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

Durch die Einstellung der Arbeiten an den Verordnungen zur Zivilverteidigung entfallen die finanziellen Aufwendungen im Bereich der Verwaltung.

Entwurf eines Achtunddreißigsten Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 12a Abs. 5 und 6, Artikel 80)

Der Deutsche Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1) wird wie folgt geändert:

1. Artikel 12a Abs. 5 und 6 entfallen.
2. Artikel 80a entfällt.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Bonn, den 30. September 1988

Dr. Lippelt (Hannover), Frau Schmidt-Bott, Frau Vennegerts und Fraktion

Begründung

In Artikel 80 a GG führt der Verfassungsgesetzgeber am 30. Mai 1968 erstmals den Begriff des Spannungsfalls in das Grundgesetz ein. Die Vorläufer dieser Regelung des Artikels 80 a GG finden sich bis dahin nur auf einfach gesetzlicher Ebene. Die in § 1 Abs. 2 Bundesleistungsgesetz von 1961 (BGBl. I S. 1769) aufgenommene Formulierung, daß die vorgesehenen Befugnisse außer im Verteidigungsfalle nur dann in Anspruch genommen werden, wenn „die Bundesregierung festgestellt hat, daß dies zur beschleunigten Herstellung der Verteidigungsbereitschaft der Bundesrepublik Deutschland notwendig ist“, wurde in vielen ähnlichen Formulierungen der Sicherstellungsgesetze des Jahres 1965 übernommen.

Die Unterscheidung zwischen Verteidigungs- und Spannungsfall wurde erstmals in den Beratungen des Rechtsausschusses 1967 erwähnt. Der Vorschlag verfolgte das Ziel, dem Bundestag gewisse Einflußmöglichkeiten zu geben, um der Regierung schon vor dem eigentlichen Kriegsfall Sondervollmachten in die Hand zu geben. Die Hoffnung sozialdemokratischer Ausschußmitglieder, die Anwendung der einzelnen Notstandsgesetze vor Feststellung des Spannungsfalls von einem qualifizierten Beschluß einer Mehrheit des Bundestages abhängig zu machen, erfüllte sich allerdings nicht.

Die sogenannte Steuerwirkung des Artikels 80 a GG konnte lediglich für die Dienstverpflichtungen und die Verbote eines Arbeitsplatzwechsels durchgesetzt werden. Der Spannungsfall sollte, wie später in den Beratungen diskutiert wurde, eine Zeit internationaler Spannungen sein, die eine Herstellung erhöhter Verteidigungsbereitschaft erforderlich mache. Unter diesen Voraussetzungen soll die Bundesregierung in den Stand versetzt werden, während tatsächlich vorhandener oder befürchteter internationaler Spannungen so zu handeln, wie das die jeweilige Situation erfordere.

Im Grundgesetzkommentar von Hamann/Lenz wird der „Spannungsfall“ mit Recht als „substanzloser Bankettbegriff, der auch mit politischer Panikmache angefüllt werden kann“ gekennzeichnet.

Über Artikel 80 a Abs. 1 GG ist das Parlament mit relativer Zweidrittel-Mehrheit sogar in der Lage, Maßnahmen der Kriegsvorbereitung während der Spannungszeit in die Friedenszeit vorzuverlegen.

Eine erhebliche rechtsstaatliche Gefährdung der Bundesrepublik Deutschland ergibt sich daraus, daß der Deutsche Bundestag unabhängig von der Feststellung des Spannungsfalls der Aufhebung der in Artikel 80 a genannten Rechtsvorschriften zustimmen kann. Dies bedeutet, daß auch mitten im Frieden einfache Notstandsgesetze zur Herstellung erhöhter Verteidigungsbereitschaft angewendet werden können. Das Parlament kann das Kriegsrecht sowohl in Spannungs- als auch in Friedenszeiten anwenden.

Die besondere Gefahr des Artikels 80 a liegt somit in der Verwässerung jener Grenzziehung zwischen Friedens- und Verteidigungsfall. Die an relativ hohe Hürden gebundene Feststellung des Verteidigungsfalls wird in der Praxis fast überflüssig. Die Bedeutung des Spannungsfalls ist erst zu verstehen, wenn die Rechtsfolgen in Betracht gezogen werden.

Der Gesetzgeber hat durch Artikel 80 a GG Blankettermächtigungen für Krisenverordnungen erhalten. Die Regierung kann Verordnungen erlassen, „um eine Gefährdung der Versorgung zu beheben oder zu verhindern“, für den Fall, daß der Zweck der Ordnungen durch „marktgerechte Maßnahme nicht, nicht rechtzeitig oder mit unverhältnismäßigen Mitteln erreicht werden kann“ (§ 2 Abs. 2 Wirtschafts-Sicherstellungsgesetz).

Der gesetzliche Rahmen für diese Ermächtigungen ist unbestimmt und unklar. Er stellt ausschließlich auf den Krisenbefund oder die Erwartungshaltung der jeweiligen Regierung ab. Die meisten einfachen Notstandsgesetze sind an diese rechtsstaatlich nicht haltbare Norm geknüpft. Eine zusätzliche erhebliche Schwachstelle von Artikel 80 a GG besteht darin, daß dem Gesetzgeber ein politisches Ermessen darüber zugestanden wird, ob er die Notstandsregelungen an dem Vorbehalt der parlamentarischen Feststellung des Spannungsfalls binden will oder nicht. Artikel 80 a Abs. 1 Satz 1 GG legt nämlich die Voraussetzungen für die Anwendung der einfachen Notstandsbestimmungen nicht inhaltlich fest, sondern macht deren Anwendung lediglich davon abhängig, daß in den einfachen Notstandsgesetzen bestimmt wird, daß diese Rechtsvorschriften nur nach Maßgabe dieses Artikels angewendet werden dürfen.

Der einfache Gesetzgeber kann damit die Sperrwirkung des Artikels 80 a GG einbauen und nach Belieben streichen. Im Anwendungsfall würde dies bedeuten, daß der vermeindliche Schutz des Artikels 80 a in wichtigen Fällen leerläuft. Bei der Festlegung des Bündnisfalls in Artikel 80 a Abs. 3 GG ging der Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages noch davon aus, daß die bestehenden Bündnisverpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland es verlangten, daß die Durchführung von Notstandsbeschlüssen der Bündnisgremien von einer Entscheidung des Deutschen Bundestages unabhängig gemacht werden müßten. Diese Bestimmung begegnet verfassungsrechtlich erheblichen Bedenken. Der einfache Gesetzgeber kann ohne weiteres einem Bündnis beitreten. Er ist dann an dessen Alarmplan gebunden, durch welchen ein Spannungsfall oder gar ein Verteidigungsfall ausgelöst werden kann. Artikel 80 a GG gehört damit zu den problematischsten Bestimmungen des Grundgesetzes überhaupt. Seine tatbestandliche Unbestimmtheit läßt Mißbräuche gerade dann zu, wenn rechtsstaatliche Klarheit erforderlich ist, näm-

lich in Zeiten einer krisenhaften politischen Situation.

Die Erforderlichkeit einer Streichung der Absätze 5 und 6 des Artikels 12a ergibt sich konsequenter Weise aus dem vorher festgestellten. Die Regelung des Artikels 12a GG insgesamt stellen ohnehin nach allgemeiner Auffassung die wichtigste Grundrechtseinschränkung im Bereich der Notstandsgesetze dar. Die Bedenken gegen diese Regelung begründen sich auf der Unmöglichkeit, im Kriegsfall irgendwelche Sicherheiten für die Bevölkerung schaffen zu können. Notstandsgesetze jeglicher Art mehrten die Illusion, als könne im Zeitalter des Nuklearkrieges durch administrative Maßnahmen das Überleben der Men-

schen gesichert werden. Die Berechtigung jedoch, schon in Friedenszeiten Maßnahmen der zivilen Kriegsvorbereitung zu treffen, ist außerordentlich bedenklich.

Dienstverpflichtung und die Verpflichtung an einem bestimmten Arbeitsplatz zu verbleiben, gehören zu den schwerwiegendsten Beschneidungen von Bürgerfreiheiten schlechthin. Die Formulierung „vor dem“ Verteidigungsfall ist ebenso wie im „Spannungsfall“ viel zu vage und ungenau, um dermaßen eingreifende Verpflichtungen begründen zu können. Die Absätze 5 und 6 von Artikel 12a GG sind daher ebenso zu streichen, wie die Bestimmungen des Artikels 80a GG.

