2018/31 dschungel

https://www.jungle.world/artikel/2018/31/die-notstandsgesetze-waren-im-ergebnis-relativ-harmlos

Der Staatsrechtler Ulrich K. Preuß im Gespräch über die Notstandsgesetze von 1968

»Die Notstandsgesetze waren im Ergebnis relativ harmlos«

Interview Von **Carl Melchers**

Dass die 1968 in der BRD beschlossenen Notstandsgesetze nicht zu der von Linken befürchteten politischen Eskalation geführt haben, lag auch an einem solidarischen Widerstand gegen das Gesetzespaket, sagt der Staatsrechtslehrer und Achtundsechziger

Sie waren zur Zeit, als die Notstandsgesetze beschlossen wurden und in Kraft traten, Mitglied im Sozialistischen Deutschen Studentenbund (SDS). Wie haben Sie das damals erlebt?
Es gibt so ein Zeitungsbild, auf dem ich mit einer Flüstertüte vor irgendeinem Fabrikgelände in der Berliner Siemensstadt zu sehen bin. Ich war dort, um die Arbeiter zu agitieren. Das wirkt schon ein bisschen komisch, aus heutiger Sicht. Diese Form der Agitation bei der Frühstückspause konnte nun wirklich kaum in irgendeiner Form aufklärerisch wirken. Aber das nur nebenbei bemerkt – zu den eigentlichen zentralen Ereignissen: Der Termin für die Verabschiedung ist eigentlich der 26. Juni 1968 gewesen, ab dann datiert das auch in der Literatur, in Kraft trat das Gesetz am 28. Juni. Das erwähne ich, weil am 2. Juni 1967, also ein gutes Jahr zuvor, der berühmte Schah-Besuch stattgefunden hatte, in dessen Verlauf auf der Anti-Schah-Demonstration der Student Benno Ohnesorg erschossen wurde.

Dieses Ereignis hallte immens nach und bestimmte nicht unwesentlich die Diskussionen und die Mobilisierungsbereitschaft großer Teile der Studentenschaft auch noch Jahre nach diesem Schockerlebnis. Ich selbst war sowohl bei der Demonstration gegen den Schah vor der Berliner Oper dabei wie auch in der Kampagne gegen die Notstandsgesetze. Die Kampagne war zwar lang vor dem 2. Juni 1967 angelaufen, aber irgendwie passte das zusammen.

Inwiefern?
Die Idee, dass durch die Notstandsgesetze die staatliche Repression noch einmal zunehmen könnte, war aus damaliger Sicht nicht weit hergeholt, vor allem nach dem 2. Juni, aber auch nach den Ausschreitungen vor dem Springer-Gebäude Ostern 1968 und der Stimmungsmache gegen die außerparlamentarische Opposition. Das waren alles so -Momente, bei denen man dachte: Wenn jetzt auch noch eine große Koalition so eine Notstandsverfassung einsetzt! Es gab ja im Parlament keine Opposition, außer der FDP, und die war quantitativ nicht relevant. Es war nicht nur so etwas, das man sich abstrakt ausgedacht hatte, sondern es spielte schon eine große Rolle in den damaligen politischen Auseinandersetzungen. Man muss übrigens wissen, dass diese ganze gesellschaftliche Auseinandersetzung um die Notstandsgesetze lange vor der Studentenbewegung begonnen hat. Die Gewerkschaften spielten in der Debatte von Anfang an eine wichtige Rolle, dazu gehörte auch der Kongress der IG Metall von 1966, bei dem beschlossen wurde, notfalls gegen die Gesetze zu streiken.

Welche Rolle spielte in der Debatte eigentlich die damals noch gar nicht so lange zurückliegende Erfahrung der am Notstandsartikel 48 der Weimarer Reichsverfassung zugrunde gegangenen ersten deutschen Republik?
Von Gerhard Schröder, dem damaligen CDU-Innenminister, der dieses Gesetzesvorhaben in seinem Ministerium vorbereitet hatte, stammte dieser damals vielzitierte Satz: »Der Notstand ist die Stunde der Exekutive.« Das weckte Erinnerungen, gerade bei denen, die anders als wir Studenten, Weimar noch erlebt hatten. In Weimar bestand die ganze Notstandsverfassung aus diesem einem berühmten Artikel 48. Der lief nicht nur darauf hinaus, die Exekutive zu stärken und die Grundrechte erheblich einzuschränken, sondern stellte als Notverordnungsrecht des Reichspräsidenten eine Art exekutive Gesetzgebung dar. Wenn man es heute betrachtet und sich anguckt, was 1968 seinerzeit verabschiedet worden ist, dann muss man fairerweise sagen, dass das relativ harmlos war, was da herausgekommen ist.

Aber das Resultat ist auch deswegen harmlos geworden, weil es starken gesellschaftlichen Widerstand gab. Wir als Studentenbewegung und als außerparlamentarische Opposition haben letztlich auch mit dazu beigetragen, dass wir ein Ausnahmeregime oder ein Notstandsregime bekommen haben, das sehr gut kompatibel ist mit einer liberalen Verfassung.

Von den damals 145 Grundgesetzartikeln wurden immerhin 28 geändert, aufgehoben oder eingefügt. Inwiefern war das harmlos?
Weil dadurch genau eben nicht ein einziger Artikel eingefügt wurde, der wie der Artikel 48 die Möglichkeit gibt, die gesamte Verfassung aus den Angeln zu heben. Das Grundgesetz hat als Resultat nicht so eine geschlossene Konzeption von Notstand im klassischen Sinne eines Ausnahmezustands.

> »Man muss wissen, dass die gesellschaftliche Auseinandersetzung um die Notstandsgesetze lange vor der Studentenbewegung begonnen hat. Die Gewerkschaften spielten in der Debatte von Anfang an eine wichtige Rolle.«

Was muss man darunter verstehen und inwiefern trifft das für die Bundesrepublik nicht zu?
Das verhält sich so: Es gibt den Normalzustand, da gilt die normale Verfassung, das Grundgesetz, und es gibt den Ausnahmezustand. Der wird verkündet, und dann tritt sozusagen ein neues Regime in Kraft. Mit der Feststellung eines Notstandes – eine wirtschaftliche Krise, ein Naturereignis, innere Unruhen bis hin zu aufständischen Bewegungen – tritt eine Ausnahmeverfassung in Kraft, die, wie nach Artikel 48 der Weimarer Verfassung, die Befugnisse der Exekutive stärkt, zum Beispiel durch die Befugnis zur exekutiven Gesetzgebung, und vor allem wesentliche Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger suspendiert.

In diesem gedanklichen Rahmen verlief auch zunächst die Diskussion in den fünfziger Jahren, als diese ganze Fragestellung einer Notstandsverfassung begann, bis dann durch diese heftige Diskussion dieses Projekt mehr und mehr in einzelne Elemente zerfiel. Das, was klassischerweise das Notstandregime ausmacht, nämlich die Ausschaltung des Parlaments und der Judikative, hat ausdrücklich nicht stattgefunden.

Was am Ende als »Notstandsverfassung« des Grundgesetzes herauskam, hatte keine Ähnlichkeit mehr mit dem Geist des Artikel 48 der Weimarer Verfassung. Deren Notstandsregime ruhte ja entscheidend auf der Einrichtung eines direkt vom Volk gewählten Präsidenten, der neben der Regierung die zweite Säule der Exekutive war, allerdings viel stärker als die Regierung. Es gibt unter dem Grundgesetz weder die Möglichkeit der Regierung, das Parlament in Notsituationen aufzulösen oder seine Befugnisse zu beschränken, noch Grundrechte vorläufig außer Kraft zu setzen.

Für den inneren Notstand nicht, aber auch nicht für den äußeren Notstand, dem Verteidigungsfall, und im sogenannten Spannungsfall. In diesen Krisensituationen sieht das Grundgesetz lediglich gewisse Kompetenzverlagerungen innerhalb der Exekutive und im Bund-Länder-Verhältnis sowie Vereinfachungen und Beschleunigungen im Verhältnis zwischen Bundesregierung und Parlament vor. Artikel 115g bestimmt ausdrücklich, dass Bestand und Funktion des Bundesverfassungsgerichts unangetastet bleiben müssen.

Wenn man sich das heute nochmal anguckt, ist es wirklich relativ harmlos. Man muss das nur mit dem vergleichen, was heute etwa in der Türkei passiert. Das wäre nach der deutschen Regelung gar nicht möglich, und das ist ein gewaltiger, nicht zu unterschätzender Vorteil.

Sie waren bei den Mai-Unruhen 1968 in Paris dabei – welche Rolle spiele die Debatte über die deutschen Notstandsgesetze dort?
Ich war in Paris, als im April 1968 das Attentat auf Rudi Dutschke passierte. Ich habe das lebhaft in Erinnerung, weil ich all die damaligen Akteure wie zum Beispiel Daniel Cohn-Bendit oder André Glucksman kennengelernt habe. Wir waren in Paris eine kleine Gruppe von vielleicht 20 Studenten aus Deutschland. Wir waren wegen des Attentats auf Rudi Dutschke sehr aufgeregt und dachten, wir müssen jetzt gemeinsam etwas unternehmen.

Ich habe auf einer großen Veranstaltung gesprochen mit meinem etwas fragwürdigen Französisch. Da ist mir aufgefallen, dass die französische Linke, als wir in Deutschland als Republikanische Clubs, SDS und außerparlamentarische Opposition noch so etwas wie

einen Gesamtkomplex darstellten, schon extrem in einzelne harte Fraktionen gespalten war: mehrere Fraktionen unter den Maoisten, auch mehrere trotzkistische Fraktionen, und stalinistisch-kommunistische Gruppierungen. Es ist uns trotz ihrer gewaltigen Differenzen gelungen, diese Gruppen zu einer gemeinsamen Protestveranstaltung gegen den Vietnam-Krieg und vor allem auch gegen den – wie wir damals dachten – drohenden Faschismus in Deutschland zusammenzubringen. Damals meinte ich, dass wir in Deutschland der französischen Linken etwas voraushatten. Rückblickend würde ich sagen, hinkten wir dieser Entwicklung einfach nur hinterher.

Diese Fraktionierung kam auch bei uns zwei Jahre später auf, als sich der SDS auflöste und auch die Republikanischen Clubs sich intern zunehmend fraktionierten. Dann kamen diese ganzen Splittergruppen und diese kleinen Grüppchen auf, von denen jede meinte, sie habe den richtigen Weg zur Weltrevolution gefunden. Ich würde schon sagen, die Franzosen waren uns in dieser Hinsicht voraus. Aber in einer Weise, die nicht sehr produktiv war.

Sie erwähnten die ältere Generation. 1968 wird gerade in Deutschland häufig auch als Generationskonflikt dargestellt. Wie war das in Ihrer Familie?
Meine Mutter war Mitglied der SPD, mein Vater der FDP. Wir hatten eine sozialliberale Koalition zu Hause und mein Vater konnte gar nicht verstehen, dass ich nun für den Sozialismus auf die Straße ging. Aber was die Notstandsgesetze anbelangt, so war ihnen doch auch etwas unwohl. Wahrscheinlich auch deswegen, weil sie natürlich die Details auch nicht so genau überblickten.

Im Grunde lief es, wie ich schon sagte, im Ergebnis darauf hinaus, dass eigentlich nur die Kompetenzen der Staatsorgane und -einrichtungen gebündelt wurden. Es hat nie so etwas wie ein kohärentes System eines inneren Notstands gegeben. Man spricht zwar in Deutschland vom inneren Notstand, aber das sind vereinzelte Regelungen – Katastrophenhilfe, Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, die Frage des Einsatzes des Militärs im Inneren et cetera. Der ist, um das hier kurz zu erwähnen, aber nur sehr begrenzt möglich, nur zum Schutz von zivilen Objekten. Die Bundeswehr darf keine eigentlichen polizeiliche Aufgaben wahrnehmen. Das sind natürlich alles Feinheiten, die auch meinen Eltern nicht bewusst waren. Wir von der Studentenbewegung, glaube ich, neigten auch dazu, das im Lichte der historischen Erfahrung für gefährlicher zu erklären, als es dann am Ende war.

Die Debatte wurde vorrangig im Lichte der Ereignisse von 1933 geführt?
Ja, das war sozusagen der Strahler, der das alles beleuchtete. Aber ich denke, das hatte sein Gutes, weil es zu einer erheblichen Abmilderung und Veränderung des ursprünglich geplanten Gesetzes geführt hat. Wobei es noch ein weiteres Argument gab, dem man sich schwer entziehen konnte. Die Alliierten hatten mit dem Deutschland-Vertrag von 1952 gesagt: Deutschland wird jetzt souverän, das Besatzungsregime ist aufgehoben. Aber es sollten auf der Grundlage von Truppenstatuten weiterhin alliierte Truppen in Deutschland stehen, also freiwillig und völkerrechtlich abgesichert. Solange die Bundesrepublik keine Regeln für den Fall irgendwelcher Aufstände oder Unruhen hatte, diese Truppen zu schützen, behielten sich die Alliierten das Recht vor, selbst einzugreifen und für Ruhe und Ordnung im Land zu sorgen. Für die Regierung war das ein Argument, die Notwendigkeit von Notstandsbefugnissen zu begründen. Wir haben natürlich gesagt: Das richtet sich

gegen uns!

Und war das wirklich so?
Wenn man die Reden von damals hört, von Franz Josef Strauß und all den Hardlinern – die hätten 1968 die Studentenbewegung am liebsten militärisch zerschlagen. Was heute aus rückblickender Sicht übertrieben wirkt, war damals gar nicht übertrieben. Diese Evozierung des Ausnahmezustands war eben keine bloße Phantasie, sondern es war durchaus durch historische Erfahrungen begründet. Diese Phantasie von Leuten wie Schröder und den Leuten in seinem mit einer Vielzahl ehemaliger Nazis besetzten Ministerium vom Notstand als die Stunde der Exekutive – dahinter stand eine Vorstellung, dass, wenn Unruhen auf der Straße stattfinden, diese per se schon Aufruhr sind. Gegen Aufruhr muss nach dieser Logik nicht nur polizeilich, sondern nach Möglichkeit auch militärisch vorgegangen werden.

Die Studentenbewegung war damals aber im Wesentlichen ein ziviler Aufbruch – die RAF kam ja erst später, Anfang der Siebziger. Gott sei Dank, kann man da nur sagen. Dass sie überhaupt kam, war schon schlimm, aber hätte es sie 1967/68 schon gegeben, bin ich nicht sicher, was dann passiert wäre. Die innenpolitischen Hardliner hätten gesagt: Ja bitte, hier, der bewaffnete Aufstand. Das predigen diese Aufrührer! Aber Anfang der siebziger Jahre war die Debatte schon gelaufen und der klassische Ausnahmezustand war eben nicht Teil der Verfassung geworden.

Als Instrument staatlicher Repression spielten die Notstandsgesetze später nie eine große Rolle. Lag das nicht auch daran, dass die Verfolgung politischer Dissidenz gar nicht unbedingt auf den großen Aufruhr wartet, sondern viel früher aktiv wird?
Ja, Denken Sie nur an die in den Siebzigern gängige Praxis der Berufsverbote. Das war ein immenses Instrument der Einschüchterung, der Repression und der Bekämpfung dieser aufmüpfigen Generation. Dazu brauchte man gar keine Notstandsbefugnisse. Dazu brauchte man nicht einmal einfache Gesetze. Die Berufsverbote wurden auf Grundlage einer administrativen Richtlinie vollzogen, in der einer Generalklausel der Beamtengesetze ein bestimmter Inhalt gegeben wurde, den sich dann die einstellenden Behörden zu eigen gemacht haben. Man hat einfach das vorhandene Gesetz ausgelegt, dass jeder, der Beamter werden will, sich für die freiheitliche-demokratische Grundordnung einsetzen muss. Das kann man so oder so interpretieren, und man hat es repressiv gemacht und ohne Ansehen der Person eine repressive Praxis gewissermaßen zum allgemeinen Gesetz erhoben.

Mit anderen Worten: Innerhalb der normalen Legalität kann man auch schon immense Repression ausüben. Wie man beispielsweise das Demonstrationsrecht auslegt, oder was man als im Rahmen der Legalität liegenden zivilen Ungehorsam gelten lässt. Wie viel Raum für Repression im Rahmen der Legalität gegeben ist, hängt dabei letztlich von der Stärke der gesellschaftlichen Kräfte ab, die die Legalität im Sinne einer liberalen Auslegung der Gesetze verteidigen.

Beim Berufsverbot ist das langfristig gelungen. Aber ich kenne genug Leute aus meiner Generation, die diesem Berufsverbot zum Opfer gefallen sind. Rüdiger Safranski und Peter

Schneider haben zwar als Schriftsteller noch Karriere gemacht, aber es gibt auch viele, bei denen Lebenszusammenhänge völlig zerstört wurden.

Sie erwähnten vorher, was gerade in der Türkei passiert, wir beobachten eine ähnliche autoritäre Transformation des Staats ja auch in Polen oder Ungarn. Wie wird das heute innerhalb Ihrer Profession, der Verfassungslehre, diskutiert?
Es gibt auch international eine intensive Diskussion innerhalb meiner Profession, wie eine liberale Demokratie ohne gewaltsame Machtergreifung, beispielsweise durch einen Militärputsch, von innen heraus allmählich transformiert werden kann. Es reicht, dass einmal eine Partei die Mehrheit gewinnt im Parlament. Dann kann peu-à-peu der institutionelle Apparat durch einfache Gesetzgebung umgeformt werden. Das beginnt damit, dass erst zum Beispiel irgendwelche liberalen zivilgesellschaftlichen Institutionen, die auch Geld von ausländischen Stiftungen bekommen, sich registrieren müssen und offen erklären müssen, woher sie ihre Finanzmittel erhalten, um dann als ausländische Agenten deklariert zu werden, wie es in Russland, der Türkei oder Ungarn passiert. Oder es kommt zu der Situation, dass ein Gerichtsverfassungsgesetz geändert wird wie in Polen. Keine Änderung der Verfassung, sondern einfach nur irgendwelcher Regeln über das Verfahren, wo dann die Partei, die dank ihrer Parlamentsmehrheit die Exekutive beherrscht, ihre Leute gezielt in der Justiz platzieren kann. Kontrolliert man erst einmal die Justiz, insbesondere das Verfassungsgericht, dann steht einer Gewaltenvereinigung institutionell nichts mehr im Wege.

Das ist eine neue Variante der Transformation einer liberalen Demokratie in eine Art autokratisches und dann vielleicht irgendwann auch diktatoriales System. Dann schützt auch die Verfassung nicht mehr, denn nach dem Wort eines früheren US-amerikanischen Verfassungsrichters ist die Verfassung das, was die Verfassungsrichter als solche definieren. Das ist eine neue Methode, die pluralistische Demokratie zu beseitigen, eine Autokratie zu errichten ohne Verletzung des Buchstabens der Verfassung und ohne Militärcoup oder gewaltsame Machtergreifung einer Partei. Die direkte gewaltsame Machtergreifung ist altmodisch. Die heutige autoritäre Formierung vollzieht sich indirekter. Und das halte ich für sehr gefährlich.

© Jungle World Verlags GmbH