

Notstandsgesetzgebung und Pressefreiheit

Aus: vorgänge Heft 9/ 1964, S. 323- 325

Strittige Fragen des Höcherlschen Gesetzentwurfs über die Errichtung von Pressekommissionen für den Zustand äußerer Gefahr in der Fassung vom 8. Juni 1964.

Notstandsverfassung noch vor Weihnachten

Nach den abschließenden Vorbesprechungen des Bundesinnenministers Höcherl mit Vertretern des Deutschen Presserats und den Presseverbänden sowie der Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Mitte Juli 1964 in Bonn ist die Notstandsgesetzgebung in ein entscheidendes Stadium getreten, so daß es jetzt gilt, eine Vorbilanz zu ziehen und die Probleme der Pressefreiheit in bezug auf die Notstandsgesetzgebung zu untersuchen. Denn wie man in unterrichteten Bonner Kreisen — insbesondere auch durch die öffentliche Erklärung des Vorsitzenden des Rechtsausschusses des Bundestages, des Bundestagsabgeordneten Dr. Hoogen (CDU) — erfährt, besteht die unbedingte Absicht, die gesamte Notstandsgesetzgebung (einschließlich des Zivildienstgesetzes, des Gesetzes über die Errichtung von Schutzräumen in Neubauten usw.), vor allem aber auch die nach wie vor heiß umstrittene eigentliche Notstandsverfassung noch vor den parlamentarischen Weihnachtsferien im Bundestag zu verabschieden.

Rückblick auf die Entwicklung der Notstandsgesetzentwürfe vor den Höcherlschen Vorlagen

Zur Vorgeschichte muß bis auf den Schröderschen Gesetzentwurf aus dem Jahre 1960 (Bundestagsdrucksache Nr. 1800 vom 20. April 1960) zurückgegriffen werden. Dieser Gesetzentwurf stand von vornherein unter einem unglücklichen Stern, was zum Teil an der Person des damaligen Bundesinnenministers und seiner Einstellung zur Opposition lag. Da die Notstandsverfassung u. a. auch Artikel 143 des Bonner Grundgesetzes sowie andere Artikel desselben außer Kraft setzen bzw. durch neue Verfassungsbestimmungen ersetzen will, ist die Bundesregierung gezwungen, sich im Parlament

eine Zweidrittelmehrheit, die sog. „verfassungsändernde Mehrheit“, zu verschaffen. Das heißt: sie ist auf die SPD-Opposition und deren Zustimmung angewiesen.

Der damalige Regierungsentwurf sah die Schaffung eines Ausnahmezustandes vor, während dessen die Bundesregierung ermächtigt sein sollte, gesetzesvertretende Verordnungen zu erlassen und für die Dauer des Ausnahmezustandes gewisse Artikel des Grundgesetzes — und insbesondere auch Artikel 5, der die Meinungs- und Pressefreiheit garantiert, einzuschränken oder auch ganz außer Kraft zu setzen. Bereits damals hat — mit vollem Recht - der Deutsche Presserat hiergegen protestiert. Zutreffend stellte die damalige Resolution fest, daß die Wirkung der freien Presse gerade zur Überwindung einer inneren Krise unentbehrlich sei. Der Entwurf würde aber eine Handhabe dafür bieten, die Kritik abzuwürgen und die jeweils herrschende Mehrheitspartei so zu stellen, daß sie „immer recht hat“ — aus dem Wahn heraus, daß die Exekutive nach Art einer Apparatur oder Maschinerie glatter funktioniere, wenn sie sich keiner Diskussion und Kritik zu stellen brauche. Auch im Falle eines äußeren Notstandes könne eine gesetzliche Regelung nur zeitlich befristet und unter der Voraussetzung erfolgen, daß entsprechende Beratungs- und Kontrollinstanzen unter Beteiligung der Presse jeden Mißbrauch ausschließen (vgl. den Wortlaut der Resolution vom 27. Oktober 1960, abgedruckt im „Tätigkeitsbericht des Deutschen Presserats“, 1961, Seite 38; vgl. auch Arndt in seinem sehr beachtlichen Beitrag des Buches „Notstandsgesetz — aber wie?“, Verlag

für Wissenschaft und Politik, Köln, 1962, Seite 55). Außerdem wurde vom Presserat darauf hingewiesen, daß der Entwurf den Unterschied zwischen innerem und äußeren Notstand vermissen läßt.

Worin besteht dieser Unterschied? Arndt — und auch die SPD auf ihrem Parteitag in Köln 1962 — will den „äußeren Notstand“ hauptsächlich im Verteidigungsfall annehmen. Er macht jedoch in seinem Buch (Seite 43 f) mit Recht klar, daß auch

schwere Notlagen möglich sind, die schon zuvor durch Spannungen, insbesondere Drohungen und andere Einwirkungen seitens eines fremden Staates hervorgerufen werden können (etwa von außen gelenkte innere Unruhen und dergleichen). Beim inneren Notstand muß es sich — abgesehen von Naturkatastrophen — um die Aktivität von Verfassungsgegnern innerhalb des eigenen Volkes handeln: „Ein innerer Notstand wäre es, wenn infolge Anwachsens sozialer Spannungen die innerpolitischen Auseinandersetzungen den Boden des Rechts verlassen und aus dem eigenen Volke eine verfassungsgegnerische Gruppe so mächtig wird, daß von ihr die Gefahr eines gewaltsamen Bruches der Verfassung und eines Umsturzes droht“ (Arndt, Seite 64). Nach übereinstimmender Rechtsauffassung begründen reine Lohnkämpfe nicht den Tatbestand des Notstandes.

Die Presse im Notstandsfall

In Artikel 5 des Grundgesetzes wird die Meinungs- und Pressefreiheit statuiert. In Absatz 2 des genannten Artikels wird sodann hervorgehoben, daß diese Rechte ihre Schranken in den Vorschriften der „allgemeinen Gesetze“ finden. Wenn man mit der herrschenden Meinung in der Rechtsliteratur sowie mit der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Pressefreiheit als eigenständige Institution und als schlechthin konstituierend für unsere freiheitlich-demokratische Grundordnung bezeichnen kann (vgl. insbesondere die Entscheidung im 10. Band, Seite 121), so muß man auch zu dem Schluß kommen, daß die Pressefreiheit zu den elementaren Grundentscheidungen des Verfassungsgesetzgebers des Bonner Grundgesetzes gehört, und dieses Grundrecht einen essentiellen Bestandteil der freiheitlichen Demokratie darstellt. Es ist nach meinem Dafürhalten auch nicht zu bestreiten, daß das Grundrecht der Pressefreiheit der (für alle Grundrechte der Verfassung gleichermaßen geltenden) Bestimmung des Artikel 19 Absatz 2 GG untersteht, wonach in keinem Falle ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden darf. Gerade bei institutionellen Garantien, wie es die Pressefreiheit ist, darf keine Modifikation die grundrechtliche Substanz angreifen, was man unter der sogenannten „Substanzgarantie“ in der Rechtslehre versteht (vgl. Giese, Kommentar zum Grundgesetz, 1949, Seite 23 und von Mangoldt, Kommentar, 1953, Anmerkung 4 zu Artikel 19). Es dürfte keinem Zweifel unterliegen, daß es sich bei der vorgesehenen Notstandsgesetzgebung keinesfalls nur um „allgemeine Gesetze“ handelt. Eine andere Auslegung würde geradezu dem Sprachbegriff Gewalt antun (vgl. wiederum Mangoldt, Anmerkung 7 zu Artikel 5 GG). Ebenso erklärt es Arndt (vgl. oben Seite 54) für unmöglich, die Grundrechte der Meinungs- und Pressefreiheit ohne feststellbare Grenze dem Notverordnungsrecht und einzig und allein nur der Exekutive zu unterwerfen.

Nach der Verfassung ist es also gar nicht möglich und zulässig, ein so wichtiges Grundrecht wie die Pressefreiheit auszuhöhlen und einer Notstandsgesetzgebung schlechthin und ohne jede Kontrolle der parlamentarischen Instanzen unterzuordnen. Mit vollem Recht hat der weithin bekannte Verfassungsrechtler Ridder betont, daß nun einmal die Pressefreiheit einen so wesentlichen Bestandteil unserer Grundordnung darstellt, daß auch ein „notständischer Gesetzgeber“ daran gebunden ist. Im anderen Falle würde ein Notstandsgesetz mit einer „Einschränkung der Pressefreiheit“ — über den im Grundgesetz gezogenen einzuhaltenden Rahmen der „allgemeinen Gesetze“ hinaus — verfassungswidrig sein, da es an den Grundfesten des Bonner Grundgesetzes rütteln würde. Es wäre der Aufhebung durch das Bundesverfassungsgericht als unvereinbar mit unserem Grundgesetz gewiß; denn es würde vom Bonner Grundgesetz selbst (vgl. Artikel 79 Absatz 3) für unabänderlich erklärte Grundsätze antasten. Ganz gleich, wie sonst die kommende Notstandsverfassung im einzelnen aussehen mag, kann und darf sie jedenfalls nicht

die Pressefreiheit stark einschränken oder sie gar gänzlich aufheben, ohne — trotz etwaiger Zweidrittelmehrheit im Bundestag bei der Verabschiedung des Notstandsgesetzes — mit der Verfassung in Konflikt zu kommen (vgl. auch Wernicke im sog. „13er Kommentar“ zum Grundgesetz, Anmerkung 5 b zu Artikel 1).

Die neuen Höcherlschen Entwürfe

Einer der ersten Schritte des neuen Bundesinnenministers Höcherl nach seiner Ernennung war die Vorlage einer neuen Ausarbeitung der Notstandsverfassung durch sein Ministerium, die dann wiederholt geändert worden ist. Zur Zeit sieht es nicht so aus, daß begründete Aussicht besteht, daß der derzeitige Entwurf vom Bundestag zum Gesetz erhoben werden und dort die erforderliche Zweidrittelmehrheit finden wird.

Dem letzten Stand des Entwurfs nach versucht nun der Bundesinnenminister einen anderen Weg zu gehen: er will nämlich im Falle des Zustandes der äußeren Gefahr bei der Bundesregierung und bei den Landesregierungen besondere Pressekommissionen errichten. Die jetzige Fassung datiert vom 8. Juni 1964 und verdient, besonders unter die Lupe genommen zu werden, da sie offenbar das Hauptanliegen der Presse unberücksichtigt läßt. Dieses besteht darin, keine Zensur einzuführen und die vorgesehenen Pressekommissionen auf keinen Fall — auch nicht über die Hintertreppe — mit dem Recht zu Maßnahmen wie Zensur und Verbot auszustatten.

Ein gewisser Fortschritt ist es, wenn gegenüber den bisherigen Entwürfen nach der jetzigen Fassung vom 8. Juni 1964 die Mitglieder dieser Pressekommissionen ausschließlich aus Pressekreisen bestellt werden sollen. Daneben wird bestimmt, daß Pressebeauftragter des Bundes der Leiter des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung ist, während die Pressebeauftragten der Länder auf Vorschlag der Landesregierungen von der Bundesregierung ernannt werden. Aber in § 16 des Entwurfs zeigt sich bereits der „Pferdefuß“, wenn es dort heißt, daß auf Antrag des zuständigen Pressebeauftragten die Bundes- bzw. die Landesregierung Mitglieder der Pressekommission abberufen kann, wenn dies aus Gründen der Sicherheit notwendig ist. Die Pressekommission soll vorher gehört werden. Es liegt ohne weiteres auf der Hand, daß dieser Bestimmung schärfstens widersprochen werden muß. Denn damit hätten die Regierungen jederzeit die Möglichkeit, ihnen mißliebige Mitglieder der Pressekommissionen — etwa der Opposition — auszuschalten. Denn wer bietet die Gewähr dafür, unabhängig und unparteiisch zu bestimmen, wann der Fall der Notwendigkeit der Abberufung aus Sicherheitsgründen vorliegt. Dazu ist diese Vorschrift viel zu vage und unbestimmt und also der Willkür Tür und Tor geöffnet. Wenn es überhaupt zur Annahme des Gesetzentwurfs und zur Bildung von Pressekommissionen kommen sollte, so muß in erster Linie diese Bestimmung fallen und ersatzlos gestrichen werden.

Nicht minder gefährlich für die Wahrnehmung der ihr von der Verfassung verliehenen öffentlichen Aufgabe ist für die Presse auch der Wortlaut des § 13 des Entwurfs. Auch er begegnet schwerwiegenden Bedenken. Und zwar aus folgenden Gründen: Auszugehen ist zunächst von der Aufgabe der Pressekommissionen im Sinne des § 5 des Entwurfs. Sie sollen die Presse in Angelegenheiten der äußeren und inneren Sicherheit der Bundesrepublik beraten, bei der Herausgabe von Einzelmitteilungen nach Maßgabe des § 7 mitwirken und schließlich Mahnungen, schriftliche Verwarnungen und öffentliche Verwarnungen verhängen dürfen. (Bei allen diesen Maßnahmen ist Großbritannien das Vorbild gewesen.) Zur Erläuterung sei darauf hingewiesen, daß nach § 7 die Pressebeauftragten nach Beratung mit der Pressekommission von der Verbreitung oder Veröffentlichung bestimmter einzelner Nachrichten abraten können. Hinsichtlich von Nachrichten militärischer Art, insbesondere solche über Planung, Durchführung und Auswirkung von militärischen Maßnahmen, Standort, Bezeichnung, Zusammensetzung, Stärke Bewaffnung und Ausrüstung von Land-, See- und Luftstreitkräften kann der Pressebeauftragte des Bundes — nicht aber die der Länder — diese zur Veröffentlichung freigeben. Einzelmitteilungen des Pressebeauftragten des Bundes sind für die Pressebeauftragten der Länder verbindlich.

Doch zurück zu § 13: Gegen eine Verbreitung oder Veröffentlichung von Nachrichten, die die Belange der äußeren oder inneren Sicherheit der Bundesrepublik gefährden, und bei Verstößen sonstiger Art gegen das Gesetz kann der zuständige Pressebeauftragte des Landes nach grundsätzlich vorgeschriebener Anhörung der Landespressekommisionen — in der Reihe der Stufenfolgen — folgende schwere Maßnahmen verhängen:

1. Beschlagnahme einzelner Ausgaben,
2. Verpflichtung zur vorherigen Vorlage einzelner oder aller Nachrichten, die als geheim oder vertraulich bezeichnet worden sind, bis zur Dauer von drei Monaten,
3. vorübergehendes Verbot der Druckschrift.

All diese Maßnahmen sollen auch wiederholt werden können (wie oft, wird nicht gesagt!). Diese in § 13 erteilten Ermächtigungen sollen nach § 20 auch bereits mit der Feststellung des Eintritts der äußeren Gefahr gelten. Beide Bestimmungen (die nach § 13 und nach § 20 vorgesehenen Maßnahmen und Ermächtigungen) müssen unbedingt fallen, da es hier um ganz wesentliche Grundsätze der Pressefreiheit geht und eine Vorzensur grundsätzlich abzulehnen ist.

Vor allem ist auch noch zu bedenken, daß die in § 20 erteilte Ermächtigung bereits im sog. „Spannungszustand“ möglich wäre, also zu einer Zeit, wo der eigentliche äußere Notstand noch gar nicht besteht. Unter „Spannungszustand“ ist etwa der Sachverhalt zu verstehen, daß von außen gelenkte Unruhen im Innern der Bundesrepublik stattfinden. Es handelt sich also hier um ein Vorstadium des äußeren Notstandes. Würde der Entwurf Gesetz, so würden die vorgesehenen Bestimmungen für den äußeren Notstand — die ja unbedingte Ausnahmefälle sein sollen — auch schon für den Zustand der Herbeiführung beschleunigter Verteidigungsbereitschaft gelten. Der Deutsche Presserat und der Journalistenverband — ebenso wie die SPD-Fraktion im Bundestag — haben immer wieder klar und eindeutig den Grundsatz herausgestellt, daß ein scharfer Trennungsstrich zwischen dem äußeren Notstand einerseits und dem Spannungszustand (dem drohenden Verteidigungsfall) sowie dem inneren Notstand andererseits zu ziehen ist.

Auch der oft gehörte — wirklich durchaus törichte — Standpunkt, daß in dem Falle des äußeren Notstandes sowie des Spannungszustandes ohnehin einerlei wäre, was mit der Anwendung bzw. Außerkraftsetzung des Artikel 5 GG würde, da es dann vermutlich keine Presse mehr gäbe, ist schärfstens abzulehnen. Denn die Erfahrung — gerade auch in anderen Ländern während des zweiten Weltkrieges — hat gezeigt, daß eine Regierung auch und gerade in Notzeiten auf eine verantwortungsbewußte Presse nicht verzichten kann. Das sollte den Herrn Bundesinnenminister zu der unbedingt notwendigen Einsicht veranlassen, die §§ 13, 16 und 20 des Gesetzentwurfes im Sinne der berechtigten Einwendungen und Forderungen des Deutschen Presserats und der Deutschen Presseverbände entweder ganz zu streichen oder neu zu fassen, um nicht wiedergutzumachendes Unheil zu verhüten. Die Erfahrungen aus der nationalsozialistischen Zeit schrecken und die insoweit vorhandenen unseligen Erinnerungen sind noch frisch!

Mit vollem Recht hat — neben dem Deutschen Presserat — daher der Deutsche Journalistenverband erklärt, daß der vorgesehene Gesetzentwurf in der jetzigen Fassung vom 8. Juni 1964 derart pressefeindlich ist, daß eine Zustimmung hierzu seitens der Presse nicht erwartet werden darf. Am 14. Juli 1964 trat im Bundesinnenministerium die sogenannte „Große Notstandskommission“ zu einer Sitzung zusammen, an der auch mehrere Vertreter der Presse teilnahmen, um den Höcherlschen Gesetzentwurf zu beraten. Eine Einigung über die strittigen wesentlichen Bestimmungen des Entwurfs konnte jedoch leider nicht erzielt werden. Bundesinnenminister Höcherl sagte aber gegenüber den Einwänden der Presse eine nochmalige Überprüfung zu und versprach insbesondere, die abweichenden Auffassungen in den bevorstehenden parlamentarischen Verhandlungen wiederzugeben.

Nunmehr hat der Bundestag, der ja — gottlob — durch die „Spiegel-Affäre“ hellhörig geworden und sich bisher seiner Verantwortung gegenüber der Presse und Wahrung ihrer durch die Verfassung garantierten

öffentlichen Aufgabe unter Ablehnung aller direkten oder indirekten zensurähnlichen Maßnahmen bewußt gewesen ist, das entscheidende Wort zu sprechen! Videant consules!

Gerhard Leinveber

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/9-1964-vorgaenge/publikation/notstandsgesetzgebung-und-pressefreiheit/>

Abgerufen am: 16.04.2024